

DIE POLITISCHEN PARTEIEN
IN DER
INDUSTRIELLEN GESELLSCHAFT

Friedrich Vortisch

1963



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DIE POLITISCHEN PARTEIEN
IN DER
INDUSTRIELLEN GESELLSCHAFT

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
vorgelegt
der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.

von
Friedrich Vortisch
aus Lörrach

Referent: Professor Dr. BERGSTRAESSER
Korreferent: Professor Dr. EHMKE
Dekan: Professor Dr. HESSE

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 1963



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VORWORT	5
I. Vom bürgerlichen Rechtsstaat zum Parteienstaat	
1. Bemerkungen zum bürgerlichen Rechtsstaat	6
2. Bemerkungen zum Parteienstaat	16
II. Der Strukturwandel der Parteien	
1. Die Honoratiorenpartei	24
2. Die Massenpartei	27
III. Die industrielle Gesellschaft, ihr Staat und seine Legitimation	
1. Die industrielle Gesellschaft	32
2. Der Sozialstaat	43
3. Die Verbandsgesellschaft	53
4. Das politische Verhalten	72
5. Der Typ der legitimen Herrschaft	79
IV. Die Koordinationspartei	
1. Die Parteien in der Bundesrepublik	96
2. Der neue Parteityp	100
3. Die Typen in der Literatur	113
V. Schlußwort	116
LITERATURVERZEICHNIS	118

VORWORT

Diese Arbeit war nicht in der vorliegenden Gestalt geplant. Sie ist aus der Absicht, ein kleines Gebiet aus der Soziologie der Parteien zu bearbeiten, entstanden. Da diese jedoch, trotz mancher Einzeluntersuchung, bisher in Deutschland eher stiefmütterlich behandelt worden ist, mußte erst der Versuch gemacht werden, die Situation der politischen Parteien grundsätzlich zu klären. Diese Aufgabe erzwang dauernde Grenzüberschreitungen zwischen den wissenschaftlichen "départements", die durch Ungenügen in jedem von ihnen sanktioniert zu werden pflegen.

Eine Auseinandersetzung mit der Literatur, die prinzipielle Fragen gerne meidet, war häufig nicht möglich. Das Ziel war, mit den Gegebenheiten der modernen Gesellschaft auch in der Theorie der politischen Parteien Ernst zu machen, die von den durch Robert Michels und Max Weber im 19. Jahrhundert gesammelten Vorräten zehrte. Dabei konnten starke Abstraktionen nicht ausbleiben. Sie waren gerade angesichts der "tiefen Unstimmigkeit" der deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert (Schieder) unvermeidlich, wenn noch eine gewisse Ordnung und Gesetzmäßigkeit der Entwicklung erkennbar bleiben sollte.

Das Ziel der Arbeit war schließlich, die organisatorische Gestalt, die Struktur der politischen Parteien aus den gesellschaftlichen Bedingungen zu entwickeln. Insoweit ist sie der Methode Duvergers verbunden; die gegen sie wohl zuerst von Lavaux vorgetragenen Angriffe, die in Deutschland fleißig aufgenommen wurden, konnten uns nicht von diesem Weg abhalten. Wir hoffen, dabei nicht aus den Augen verloren zu haben, daß die Struktur der Parteien von ihrer gesellschaftlichen Aufgabe abhängt. Für diesen Bereich der Arbeit sind uns besonders die Anregungen v. d. Gablentz' in seiner inhaltsreichen Schrift: "Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte" zu Hilfe gekommen.

Schließlich müssen wir betonen, daß das Bemühen, klar zu sehen, gerade in Bezug auf die politischen Parteien nicht mit einer prinzipiell ablehnenden Haltung in irgendeiner Form verwechselt werden darf; es soll gerade ihnen zur Bewältigung ihrer Aufgabe dienen.

I. VOM BÜRGERLICHEN RECHTSSTAAT ZUM PARTEIENSTAAT

1. BEMERKUNGEN ZUM BÜRGERLICHEN RECHTSSTAAT

Die Verfassung des bürgerlichen Rechtsstaats im 19. Jahrhundert ¹⁾ war durch den Kampf zweier Mächte bestimmt: des Bürgertums, der kapitalistischen Unternehmungsklassen ²⁾, die die Industrialisierung mit allen ihren politischen und sozialen Folgen einleitete und trug und der alten Mächte, der Krone, der Armee, des grundbesitzenden Adels und des Beamtenapparates ³⁾. Sie waren "der Staat" und verfügten als Träger und Besitzer des Herrschaftsapparates über sein Monopol des legitimen physischen Zwangs ⁴⁾. Das Bürgertum war dabei, die wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen, deren Urheber es war, auch politisch auf dem Weg über die Parlamente nachzuvollziehen ⁵⁾, die die staatliche Funktion durch die Gesetzgebung rationalisieren sollten ⁶⁾. Gesetze wurden als generelle Normen verstanden ⁷⁾; in ihnen suchte das Bürgertum eine Schranke aufzurichten, die der kapitalistisch-industriellen Produktion die nötige Sicherheit und Berechenbarkeit des staatlichen Verwaltungshandelns verschaffen und einen dieser Produktionsweise angemessenen Staat formen sollte ⁸⁾. Die bestimmende Wirklichkeit dieser Epoche der Verfassungsgeschichte war die Teilung der Macht zwischen einem überkommenen Staatsapparat und der im staatsfreien Raum angesiedelten bürgerlichen Gesellschaft ⁹⁾, die ansetzte, sich auch politisch zu organisieren ¹⁰⁾; die Gewaltenteilung und das die alten Autoritäten zerstörende Sprengmittel, das Gesetz als generelle Norm.

Diese beiden Begriffe beherrschen die Auseinandersetzung. Die Legitimation des bürgerlichen Rechtsstaats, der seinen Namen auch nur von einem Teil seiner Wirklichkeit ableitet, zeigt, welche Quantität bürgerlicher Macht bereits aufgestaut war, ohne daß sie ihre unpolitische Qualität verloren hätte. Er legitimierte sich überwiegend aus dem Glauben an die Rationalität und damit Legalität seiner

1) Carl Schmitt, Verfassungslehre, passim.

2) Zum Begriff vgl. Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, S. 2.

3) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 505, Carl Schmitt, Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches, Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, S. 9.

4) Max Weber, aaO, S. 29, 830

5) Max Weber, aaO, S. 174, Sigmund Neumann, Die deutschen Parteien, S. 14

6) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 32

7) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 138

8) Ernst Forsthoff, aaO, S. 32, 502 ff., Max Weber, aaO, S. 504

9) G. W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, S. 152, 207

10) Ferdinand Lasalle, Politische Reden und Schriften, Band 1, S. 63

Herrschaftsausübung. Max Weber hat diesen Typus legitimer Herrschaft folgendermaßen beschrieben ¹⁾: "Es gibt drei reine Typen legitimer Herrschaft, Ihre Legitimitätsgeltung kann nämlich primär sein: 1. rationalen Charakters: auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts des durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen beruhen (legale Herrschaft) ...".

Diese Form der Legitimierung ist selbstverständlich nicht als einzige in diesem Staatsgebilde wirksam gewesen: "Traditionale Eingewöhnung" und "Prestige" (Charisma) rücken mit dem - letztlich ebenfalls eingelebten - Glauben an die Bedeutung der formalen Legalität zusammen" ²⁾. Gleichwohl ist die legale Herrschaft zu dieser Zeit als rationalisierteste und avancierteste Form der Legitimation diejenige, die bei den Unterworfenen am ehesten Zustimmung findet und auf den geringsten Widerstand stößt. Die Legitimierung durch Legalität und Rationalität bedeutete, daß der Staat - mindestens zum Teil - nicht mehr auf den alten Autoritäten ruhte, sondern durch die geschichtlich neuen Kräfte von innen heraus gewandelt wurde.

Die Begriffe der Rationalität und Legalität sind dem bürgerlichen Industrialismus verbunden und haben durch ihn ihre geschichtliche Kraft erhalten ³⁾. Die in die Form eines Gesetzes gegossene ratio war durch den Willen des Parlaments und der in ihm vertretenen Klasse - des Bürgertums - sanktioniert ⁴⁾. Es war daher nicht verwunderlich, daß diesem Gesetz "Richtigkeit" und "Vernünftigkeit" zugesprochen wurde, da es mit Sicherheit gegenüber dem vorherigen Zustand einen so unerhörten Fortschritt bedeutete, daß ein Zweifel daran nicht in Sichtweite lag. Von dieser Rationalisierung weiter Bereiche durch parlamentarische Gesetzgebung, die stets einen "Fortschritt" bedeutete, zehrte der Gesetzespositivismus, der als die Fortschrittsideologie in der Jurisprudenz bezeichnet werden kann. Auch die Legitimierung des bürgerlichen Rechtsstaats, die Max Weber beschrieben hat, ist materiell eine solche durch den Fortschritt, denn nach ihr ist der Staat nur dort zur Ausübung von Herrschaft berufen, wo er dem Fortschritt und damit der industrialisierenden Bürgerklasse dient. Eine Abweichung von dieser Intention wurde von der herrschenden Ideologie stets als illegitim empfunden. Legale Herrschaft bedeutete deshalb, daß die Exekutive mit dem Willen des Par-

1) Max Weber, aaO, S. 124

2) Max Weber, aaO, S. 556

3) Ernst Forsthoff, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft, in: NJW 1960, S. 1273, Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 82: "... der Staat, der sich, je aufgeklärter er wurde, desto mehr den Idealen der zentral-gesteuerten Maschine und des rational organisierten Betriebs zuwandte".

4) Ernst Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 131: "Inhalt und Umfang des Gesetzesbegriffes bezeichneten daher das Maß, in dem die Gesellschaft sich den Staat erobert hatte und ihn dirigieren konnte".

laments den des fortschrittlichen, liberalen Bürgertums erfüllte. Diese Legitimationsform wirkte beispielhaft und umgestaltend in die Bezirke sozialen Lebens hinein, die noch an alten Herrschafts- und Legitimationsformen festhielten. Es "... ließe sich die verallgemeinernde Regel aufstellen, daß in einer bestimmten Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit die Formbilder der Autorität in verschiedenen Situationen das Bestreben annehmen, einander ähnlich zu werden, daß in verschiedenen Zusammenhängen die gefühlsmäßigen Begleiterscheinungen von Überordnung und Unterordnung einander ähnlich sind und aufeinander abfärben" ¹⁾. So stellt auch Gehlen fest: "Nun zeigt die Kulturforschung immer und zu allen Zeiten, daß das menschliche Bewußtsein jeweils von den kulturell bevorzugten Denkart und Verhaltensweisen durchgeformt wird, es wird von der Thematik, die den Schwerpunkt einer Epoche bestimmt, sozusagen imprägniert und hält die Gesichtspunkte seiner Kultur schließlich für die einzig natürlichen oder vernünftigen oder doch mindestens für selbstverständlich" ²⁾. Diese von der Thematik ihrer Epoche imprägnierte, bevorzugte Verhaltensweise ist es aber, die Max Weber in seiner Typologie der legitimen Herrschaft im Sinne einer verstehenden Soziologie als Glaube an Legalität bezeichnet hat. Dabei nehmen wir die praktizierte Herrschaft samt ihren ideellen und materiellen Voraussetzungen nur auf dem Wege über diese von ihr mitbestimmten subjektiven Tatsachen wahr ³⁾.

Die legale Herrschaft ist vorzüglich am Begriff des Gesetzes orientiert. Dieser Begriff soll im Hinblick auf seine Wirksamkeit im konstitutionellen Staat des 19. Jahrhunderts kurz beleuchtet werden. Ihm vorgeordnet ist der Begriff der Konstitution als eines Grundgesetzes, von dem alle übrigen Gesetze abgeleitet sind. Sie war der Inbegriff der Legalität und damit der Legitimität der Herrschaftsausübung,

1) Geoffrey Gorer, Die Amerikaner, S. 13

2) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft, S. 36

3) Ein Mißverständnis ist dem Herausgeber der 4. Auflage von Wirtschaft und Gesellschaft, J. Winckelmann, bei seiner Aufbereitung der Staatssoziologie Max Webers unterlaufen. Er faßt die Typen legitimer Herrschaft nicht, wie sich sinngemäß, wenn vielleicht auch nicht ganz deutlich aus dem Wortlaut, ergibt, als jeder Herrschaft eigentümliche Formen der Legitimation, sondern als Arten materieller Legitimität auf, denen er solche von Illegitimität gegenüberzustellen sucht. Max Weber aber zu unterstellen, er unterscheide in seiner Soziologie Typen der Herrschaft wertend danach, ob sie in seinen oder den Augen anderer legitim seien oder nicht, heißt seinen Begriff von Wissenschaft verfehlen. Ein Mißverständnis ähnlicher Art findet sich bei Gottfried Eisermann, Soziologie der Politik, in: Die Lehre von der Gesellschaft, hrsg. von G. Eisermann, S. 296, der nur noch die traditionale Herrschaft im Sinne Max Webers als "legitim" gelten läßt.

das unverwechselbar andere und vom Hergebrachten Unterschiedene, so daß die Frage nach der Konstitutionalisierung eines Staats zu der nach seiner politischen Gesittung und zeitgemäßen Organisation wurde. Die Konstruktion der Verfassung des bürgerlichen Rechtsstaats wird am besten an der Theorie der Gewaltenteilung, ihren Möglichkeiten und ihrer Wirksamkeit einsichtig. Gewaltenteilung sollen dabei nicht einfach die realen Hemmungen der Konzentration der Macht, ihre Bindung, Kontrolle und Beschränkung zum Schutz persönlicher und kollektiver Freiheit heißen ¹⁾, sondern die reale Trennung der gesetzgebenden, ausführenden und rechtsprechenden Gewalt. Dieses System von Kontrollen wurde das Dogma des sich aus der Vormundschaft des aufgeklärt-absolutistischen Staates emanzipierenden Bürgertums ²⁾. Es wurde ein Symbol, eine neue Trinität, unter der das heraufkommende Bürgertum, liberal und demokratisch, wie es sein zu können glaubte, sich einte. Gewaltenteilung und Verfassung wurden so Begriffe für dieselbe Sache und die Déclaration des droits de l'homme et du citoyen konnte bereits 1789, wenige Jahre nach dem Tod Friedrichs des Großen, verkünden: "Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution". Das Bürgertum begann, sich als "allgemeinen Stand" mit der Nation zu identifizieren ³⁾, wie es Sieyès zuerst aussprach, und erkannte keine Form der Regierung mehr als legitim an, an der es nicht wenigstens teilhatte.

Aus dieser Sicht bedeutete Gewaltenteilung aber, daß die Krone mit ihrem Staatsapparat und dem grundbesitzenden Adel ihre politischen Rechte mit dem Bürgertum teilte, d. h. von ihren Rechten abtrat, so daß gewisse Bereiche - tendenziell alle - ihrem Einfluß entzogen würden ⁴⁾. Der Zustand der Verfassung war somit nicht der "konkrete Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung" ⁵⁾, sondern der Grad, in dem es gelungen war, der überkommenen,

1) Carl Schmitt, Die Diktatur, S. 103

2) Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, S. 39: "Der letzte Glaube des Liberalismus war es, daß Freiheit durch Recht gesichert werden kann".

3) Theodor Schieder, aaO, S. 76

4) Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 26: "Aber das rechtsstaatliche Balancesystem kommt nicht schon durch dieses Schema an sich, sondern erst durch eine substantielle Teilung, nämlich dergestalt zustande, daß in jeder dieser drei Ordnungen eine wirkliche "Gewalt" beheimatet ist, die ihren beiden anderen Gegenspielern hemmend und balancierend gegenübertreten kann." Ders. aaO, S. 42: "Exekutive, das war die konkrete monarchische Staatsapparat des konstitutionellen Systems, Legislative die blutvolle Vertretung des dieser Apparatur in revolutionärem Aufbruch gegenüber tretenden dritten Standes, d. h. des Bürgertums".

5) Carl Schmitt, Verfassungslehre, § 13

traditional legitimierten, königlichen Gewalt Beschränkungen und Kontrollen aufzuerlegen.

Der "konkrete Gesamtzustand" hingegen war die Trennung von Staat und Gesellschaft, von Krone und Bürgertum, die in ihren Bereichen entgegengesetzte Vorstellungen vom Sinn des Staats zu verwirklichen suchten. Das Bürgertum griff an und drängte die alten Mächte in die Verteidigung. Es verlangte und erhielt seinen status negativus - Gewaltenteilung und Grundrechte -, die ihm eine prinzipiell unbegrenzte Freiheitssphäre sicherten, in die nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden durfte ¹⁾. Griff die Verwaltung ein, so mußte der Eingriff daraufhin geprüft werden, ob er eine Grundlage im Gesetz finde. Zu dieser Prüfung sollten dann die Gerichte berufen sein, die die richtige Anwendung der Normen unabhängig, d. h. auf die logische Operation der Subsumtion beschränkt, prüften.

Auch für die Problematik, die sich aus dem gegenseitigen Überwachen zweier, nach ihrer Anschauung souveräner Mächte, der Krone und des Volkes, in einem Staat ergab, ist das Gesetz und sein Begriff in der Wissenschaft, die an die Legitimität legaler Herrschaft glaubte, ein wichtiges Indiz. Die Gesetze konnten nur unter Mitwirkung des Volkes - des Parlaments - zustandekommen, so daß es für die liberal-demokratischen Kräfte galt, eine wachsende Anzahl von Materien in die Form des Gesetzes zu gießen und damit die Tätigkeit der seinem Einfluß entzogenen Exekutive unter Kontrolle zu bringen ²⁾. Nur auf diese Weise konnte es deren

1) Theodor Schieder, aaO, S. 39; über die durch "Ausgrenzung" gesicherte Freiheit siehe Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, S. 19, über die intermediäre, freiheitsverbürgende Funktion des Gesetzes, aaO, S. 17; Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 26: "Das Gesetz als "Eingriff in Freiheit und Eigentum" zu definieren, hatte natürlich nur einen polemisch politischen Sinn und richtete sich gegen die obrigkeitsstaatliche Exekutive, das heißt gegen die königliche Regierung und deren Heer und Beamtentum".

2) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 148 ff.; Ders. Legalität und Legitimität, S. 29: "... für seinen formalen Begriff des Gesetzes war und blieb die Mitwirkung der Volksvertretung allein wesentlich und begriffsbestimmend". J.C. Bluntschli, Charakter und Geist der politischen Parteien, S. 130: "Die Vorstellung, daß die Obrigkeit allein das Gesetz im Staate gebe, ist mit dem liberalen Staatsbegriff ebenso wenig verträglich, als die Meinung, daß das Gesetz die gemeinsame Willkür aller sei. Der Liberale betrachtet das Gesetz als höchsten Ausdruck des einheitlichen Volkswillens"; Hermann Heller, Staatslehre, S. 221: "Ein Zusammenhang zwischen Legalität und Legitimität besteht überhaupt nur im gewaltenteilenden Rechtsstaat; hier ist dieser Zusammenhang sowohl ein materieller wie ein organisationstechnisch-formeller. Im Kampf gegen die absolutistische Willkür glaubte man durch die Legalität die Legitimität insofern sichern zu können, als das Volk die Gesetze über sich selbst beschloß und die übrige Staatstätigkeit in Übereinstimmung gebracht wurde mit diesen Gesetzen."

undurchdringliche¹⁾ Geschlossenheit überwinden und erreichen, daß der Beamte schließlich in einem Gleichgewichtszustand zwischen seiner Pflicht zur Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der persönlichen Treuepflicht gegenüber dem Dienstherrn gehalten wurde. In Wirklichkeit hatte er zwei Herren zu dienen und wickelte deshalb in eine die politischen Gegensätze überhöhende Ideologie des Fachmannsaus, die ihm erlaubte, die politischen Probleme, mit denen er in seiner Zwitterstellung nicht fertigwerden konnte, in technische zu verwandeln. Aber auch dieses Ausweichen auf rationale Methoden bedeutete ein weiteres Vordringen bürgerlichen Denkens¹⁾. Ähnliche Vorstellungen beherrschten auch die Politiker im Kampf um die Gesetze, die richtig und vernünftig zu sein beanspruchten. Diese Eigenschaften konnten nur im dialektischen Reinigungsprozeß parlamentarischer Debatten herausgearbeitet werden. Dort sollten sich nicht Interessen, sondern Argumente gegenüberstehen, die den Satz von Gentz bestätigten: "Das Charakteristische aller Repräsentativverfassungen ist, daß die Gesetze aus einem Kampf der Meinungen hervorgehen"²⁾. Nur aus dieser Sicht läßt sich das Verständnis des Gesetzes als ratio und nicht als voluntas begreifen. Dieses den Konservativen und Reaktionären der damaligen und späteren Zeiten verhaßte Prinzip der Diskussion, das Donoso Cortès mit dem Prinzip des Bürgertums, das er als "diskutierende Klasse" apostrophierte, in eins setzte³⁾, mutet heute aus anderen Gründen in seiner Einspurigkeit naiv und interessiert an. Beider Eigenschaften hat es die monarchische Rechte mit Erfolg geziehen, wie der Kampf Lasalles zur Zeit des Verfassungskonflikts in Preußen zeigt; er wurde nicht müde, seinen Zeitgenossen zu beweisen, daß es sich bei ihm nicht um eine Rechtsfrage, sondern um eine Machtfrage handle⁴⁾.

Doch auch hier "transzendiert" nach einem Wort Theodor W. Adornos "der Bürger zum Menschen". Indem er auch in der Konfliktszeit zu seinem Schaden an dem Glauben festhielt, daß mit gutem Willen und Offenheit gegenüber den Argumenten des Gegners stets eine für alle gangbare Lösung gefunden werden könne, zeigte er eine politische Gesittung, die zwar später dem höhnenden Irrationalismus ihrer Gegner nicht standzuhalten vermochte, deren Wert jedoch nicht an ihrem Mißerfolg gemessen werden kann⁵⁾.

1) Max Weber, aaO, S. 502

Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 14

2) Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 9

3) Juan Donoso Cortès, Der Staat Gottes, S. 37

4) Ferdinand Lasalle, aaO, Band 1, S. 14; Sigmund Neumann, aaO. S. 16:

"Der Kampf um die Heeresreform - der Machtkampf zwischen Königtum und Parlament um die Entscheidungsgewalt über das Heer und damit um die wirkliche Herrschaft - ..."

5) Vgl. die Darstellung der deutschen Staatspartei bei Matthias, E. und Morsey, R.: Das Ende der Parteien 1933

Dieses Bürgertum, das durch seine kapitalistisch-industrielle Produktionsweise die alten Stände zersetzt und den Boden für freie Repräsentation geschaffen hatte, verlangte und erhielt Parlamente ¹⁾, denen die Tendenz zur Parlamentarisierung der Regierung eigen war. Sie funktionierten solange auf "klassische" Weise, als sie im Vorhof der Macht blieben ²⁾ und in ihnen Bürger unter sich waren ³⁾. Den Charakter des Parlaments dieser Zeit als bürgerlicher Kampfeinrichtung erkennt Carl Schmitt ⁴⁾, wenn er es an den alten Vorstellungen mißt, nachdem seine Einheitlichkeit verloren gegangen war. Die bürgerlichen Liberalen waren indessen nicht egalitär-demokratisch - Bismarck hatte das gleiche Reichstagswahlrecht nur "gegen schwere Bedenken der damaligen Liberalen" eingeführt ⁵⁾ - sie wandten sich nicht gegen die Monarchie und begnügten sich endlich mit der Garantie des wirtschaftlichen Laissez-faire ⁶⁾. Der nationalliberale Abgeordnete von Sybel hat sich sogar gegen die Ministerverantwortlichkeit ausgesprochen, da sie eine "Ausbeugung der konstitutionellen Staatsform zum republikanischen" bedeute ⁷⁾. Damit hatten selbst die Liberalen auf weitere Demokratisierung verzichtet; sie waren der Ansicht, daß das Parteiensystem wegen seiner prinzipiellen Verhärtung nicht regierungsfähig sei ⁸⁾.

1) Max Weber, aaO, S. 174

2) Werner Conze, Vorwort zu E. Matthias und R. Morsey: aaO, S. 9

3) Max Weber, aaO, S. 174

4) Carl Schmitt, aaO

5) Max Weber, Gesammelte politische Schriften, S. 233; Theodor Schieder, aaO, S. 67; Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 89

6) Sigmund Neumann, aaO, S. 20 stellt in der Folge das Absinken des Bürgertums zur "ökonomischen Besitzklasse" fest, "deren ausschließliche Beschränkung auf wirtschaftliche Ziele - zu deren Erreichung sie meist noch staatliche Hilfe fand - oft eine nationalpolitische Verantwortungslosigkeit der Wirtschaftsführer großzog."

7) Werner Conze, aaO, S. 11

8) Werner Conze, aaO, S. 13; bei dieser "Feigheit" ist es nach Max Weber, Gesammelte politische Schriften, S. 233 auch geblieben, vgl. dazu Waldemar Besson, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928 - 1933, S. 354: "In seiner (Brünings) Politik der Sachlichkeit und Sparsamkeit trat der "Staat über den Parteien" hervor, jene geheime Sehnsucht des deutschen Bürgertums, in dem sich ein verständlicher Wunsch nach einer "starken und konzentrierten Regierungsgewalt" inmitten einer allgemeinen Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftskrise fast ununterscheidbar verwob mit der Flucht aus den gefährlichen Risiken des parlamentarischen Regierungssystems in den traditionell als stabil bewerteten Obrigkeitsstaat". Sigmund Neumann, aaO, S. 69: "Es ist viel sauberer und angenehmer, nicht in die Niederungen des politischen Massenkampfes verstrickt zu sein und durch jahrzehntelange Tradition nicht selten die geheime Sehnsucht bürgerlicher Intelligenz."

So verbrachten das Bürgertum und seine Parteien die Zeit, in der der Liberalismus hätte blühen müssen, in politischer Verantwortungslosigkeit und wurden bereits "von einer neuen Welle überspült" ¹⁾, als dieser Zustand unhaltbar wurde. Noch 1917 schrieb Max Weber ²⁾: "Bis in die letzten Einzelheiten der heutigen parlamentarischen Konvention und der Geschäftsgebarung der Fraktionen ist alles auf die selbstverständliche Voraussetzung abgestellt: daß dies Parlament und seine Parteiführer niemals in die Lage kommen werden, eine Mitverantwortung für das Schicksal des Staates zu übernehmen." Der durch diese "Aushungerung" ³⁾ verursachte politische Nachholbedarf hing sofort wie ein Klotz am Bein der deutschen Geschichte und kann in seiner Wirkung auf das 20. Jahrhundert kaum überschätzt werden. Das Bürgertum hat so den ihm zustehenden ersten Platz im Staat nicht erreicht und die Annehmlichkeiten des zweiten, auf dem es den Korruptionserscheinungen des ersten entging, im Übermaß genossen ⁴⁾. Doch dieser Genuß war historisch anrühlich und ungerechtfertigt. Er hatte deshalb weit bedrohlichere Wirkungen,

1) Hans Freyer, Die weltgeschichtliche Bedeutung des 19. Jahrhunderts, S. 22.

Theodor Schieder, aaO, S. 60; Sigmund Neumann, aaO, S. 17: "Es ist die innere Tragik des Bürgertums, daß ihm zu seiner äußeren wie inneren und also auch politischen Entfaltung keine Zeit blieb."

2) Max Weber, Gesammelte politische Schriften, S. 213.

3) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, S. 6; Theodor Schieder, aaO, S. 138; Sigmund Neumann, aaO, S. 19: "Die eigentliche und weittragende Bedeutung der politischen Struktur der Vorkriegsentwicklung liegt jedoch ... in der Entpolitisierung des Bürgertums und der Entwertung der politischen Partei in ihrer echten Funktion."

4) Dieser Gesichtspunkt geht auf eine Anregung Arnold Gehlens zurück.

Gugliermo Ferrero, Macht, S. 269: "In allen Ländern Europas, die den großen Monarchien unterworfen waren - in ... Deutschland ... - hatte es niemals Aristokratien, Bourgeoisien, Reiche und intellektuelle Klassen gegeben, die fähig gewesen wären, den Staat zu regieren. Die höheren und mittleren Schichten haben niemals eine königliche Seele besessen, haben niemals ernstlich gefühlt und bedacht, daß sie die Rechte der Souveränität beanspruchen und ihre Verantwortlichkeit auf sich nehmen könnten; sie haben immer vorgezogen, sich als Untertanen einer höchsten Macht zu fühlen, die ihnen die Ordnung und die Vorteile gesellschaftlicher Höherstellung sicherte, ohne ihnen die Verantwortlichkeiten und die Mühen einer tätigen Teilnahme an der Regierung des Staates aufzubürden." Sigmund Neumann, aaO, S. 17 f.: "Durch das nachdrängende politisch aktivistische Proletariat bedroht, verzichtete es vor einem wirklichen Einsatz lieber gänzlich auf politische Machtstellung und überließ sie der alten herrschaftsgewohnten Schicht, die ihm dafür die Durchführung wirtschaftlicher Ziele garantierte und ihm half, gegenüber der klassenbewußten Arbeiterschaft "Herr im Hause" zu bleiben."

als die normalen Verfallserscheinungen einer "politischen Klasse" ¹⁾ hätten haben können. Das Bürgertum verdrängte seinen politischen Führeranspruch, als es an der Zeit gewesen wäre, ihn durchzusetzen ²⁾ und führte so im Nationalsozialismus die nationale Neurose herbei, in der die Ideologie von der Identität des dritten Standes mit der Nation ihre gespenstische Wirklichkeit fand. ³⁾

Die Theorie der Repräsentation der Gesellschaft gegenüber dem Staat gehört zum Funktionsschema dieses Typs der legalen Herrschaft. Sie fußt auf der von Hegel zuerst diagnostizierten Trennung von Staat und Gesellschaft im bürgerlichen Rechtsstaat und kennt keine politischen Parteien. Die Abgeordneten, Vertreter des ganzen Volkes, entschieden frei nach ihrem Gewissen. Sie sind im allgemeinen in ihrem Wahlkreis ansässige Honoratioren, d.h. Angehörige des dritten Standes. Nur aus der ideologisch usurpierten Identität des dritten Standes mit der Nation ⁴⁾ konnte das theoretische Kunststück gelingen, daß die Repräsentanten dieser Klasse, die per se die gleichen Interessen hatten, richtige und vernünftige Gesetze machten ⁵⁾. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten ist aber nur so lange glaubhaft, als sie nicht irgendwelchen Kollektiven angehören, von denen sie abhängig sind oder werden. Denn durch diese Bindungen würde auch das Prinzip der öffentlichen Diskussion und des Sieges des besseren Arguments, insgesamt: die Uninteressiertheit in Frage gestellt. Auch in der Theorie ließe sich dann das Wort Benthams: "Im Parlament treffen sich die Ideen, die Berührung der Ideen schlägt Funken und führt zur Evidenz" nicht halten ⁶⁾. Aber nur aus diesem Verständnis des Parlaments entspringt der Begriff des Gesetzes als ratio und nicht als voluntas. Nur so wird es dem Richter möglich, in Beschränkung auf den syllogistischen Schluß ⁷⁾ der Subsumtion "la

1) Gaetano Mosca, Die politische Klasse, S. 64, 382

2) Thomas Nipperdey, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, S. 108

3) Theodor W. Adorno, Noten zur Literatur II, S. 114: "... man mag unter diesem Aspekt den Nationalsozialismus als den gewalttätigen, verspäteten und dadurch vergifteten Versuch erblicken, die versäumte bürgerliche Integration nachträglich zu erzwingen". Otto Heinrich v. d. Gablentz, Die versäumte Reform, S. 9: "Wir haben uns um die Aufklärung gedrückt. Wir bilden uns ein, sie geistig überwunden zu haben. Aber darin lag kein Segen, weil wir sie existentiell überhaupt nicht durchgemacht hatten." Helmuth Plessner, Die verspätete Nation, über die Verführbarkeit bürgerlichen Geistes, S. 80 ff.

4) Franz Wieacker, Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzbücher und die Entwicklung der modernen Gesellschaft, S. 10

5) Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, S. 77

6) Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 12

7) Ernst Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, S. 41

bouche de la loi" zu sein, objektiv kontrollierbare Entscheidungen zu fällen und damit seinen Anspruch auf Unabhängigkeit zu begründen ¹⁾.

Entsprechend der Trennung von Staat und Gesellschaft entwickelte sich die Wirtschaft selbständig. Der Staat hatte nur zur Sicherung des öffentlichen Wohls in diesen autonomen Prozeß einzugreifen. Die Eingriffe hatten nur regulierende, die Kräfte der Gesellschaft kanalisierende Funktion. Die Verwaltung als "alltägliche Herrschaftsausübung" ²⁾ war wesentlich durch gesetzliche Ermächtigung gedeckte Eingriffsverwaltung ³⁾, denn die Sozialordnung war als selbsttragend und gerecht vorausgesetzt und fand Sicherheit nicht in Anlehnung an den Staat, sondern in der Freiheit von ihm, in den Grundrechten, in der Gewaltenteilung, also im Inbegriff dessen, was man Konstitution nannte. Im Interesse exakter Kalkulierbarkeit war die staatliche Machtausübung prinzipiell begrenzt und in Kompetenzen geteilt. Sie hatte den Charakter der Meßbarkeit, die durch gerichtliche Kontrolle garantiert werden sollte. Es bedarf keiner Erörterung, daß dieses Schema historisch nicht in reiner Form aufgetreten ist. Sein Gleichgewicht war der relativen Machtlosigkeit der Parlamente zu verdanken. Aber zu jeder parlamentarischen Aktivität war eine Zusammenfassung der Kräfte notwendig. Lasalle hat in seinen berühmten Reden die politische Machtlosigkeit des sonst so mächtigen Bürgertums auf den Mangel an politischer Organisation zurückgeführt. Ganz natürlich entwickelten sich indessen aus dem repräsentativen Parlament die Anfänge politischer Gruppierungen ⁴⁾.

Aus allen diesen Umständen ergibt sich, was der Begriff der Konstitution in dieser Situation leisten sollte. Nur wenn man sie als ein auf Expansion angelegtes System wirksamer Schranken einer originären Exekutivgewalt begreift, wird man ihr gerecht werden. Ein weiteres kommt hinzu: Sie spricht den Mächtigen im Staat die Macht ausdrücklich zu und begrenzt sie dadurch. Bereits diese Zuweisung bewirkt eine gewisse Freiheitsgarantie; die Anstrengung des Begriffs dient so ohne Umschweife der Freiheit ⁵⁾. Diese verletzliche Staatskonstruktion des Gleichgewichts, die als Übergangslösung die Wissenschaft so faszinierte, daß sie später und bis heute kaum von ihr loskommen konnte ⁶⁾, hatte alle Anlagen, schnell

1) Ernst Forsthoff, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft, in: NJW 1960, S. 1273

2) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 125

3) Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, S. 12 ff.

4) Ludwig Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, S. 95 ff. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 13

5) Ferdinand Lasalle, Politische Reden und Schriften, Band 1, S. 95

6) Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 41

über sich hinauszuwachsen ¹⁾. Die Richtung dieses Wachstums war eindeutig bestimmt: politisch führte sie zur Aufhebung der Trennung von Staat und Gesellschaft, d. h. zur Parlamentarisierung und Demokratisierung; sozial zum Übergang von der noch überwiegend agrarischen zu der bis dahin nur beispielhaften industriellen Produktion, d. h. zum endgültigen Übergang von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft ²⁾.

2. BEMERKUNGEN ZUM PARTEIENSTAAT

Als Lasalle nachwies, daß die politische Ohnmacht der Gesellschaft auf ihrem Mangel an Organisation beruhe, hatte er den Punkt getroffen, in dem die Aufgabe der politischen Parteien einsetzte. In ihren Anfängen liegt der Keim für die spätere Eroberung des Staates. "Die Organe, die sich die Gesellschaft bei ihrem Einströmen in den Staat schafft, sind die politischen Parteien" ³⁾. Sie sind die Träger der "befruchtenden Negativität" ⁴⁾ und "der Fortschritt von der theoretischen Kritik zur Praxis des Handelns" ⁵⁾, wie sie Ruge treffend kennzeichnete.

Im Deutschland der Restauration kam es im Vergleich zu anderen europäischen Nationen spät zur Bildung von überregionalen Parteien ⁶⁾, die wie jede Organisation der Gesellschaft nicht in das System des Obrigkeitsstaates paßten. Die Klein- und Mittelstaaten waren trotz ihrer zum Teil vielbeachteten und regsamen Parlamente keine günstigen Pflanzstätten ⁷⁾. Die ersten bestimmenden Ereignisse waren die Frankfurter und Berliner Nationalversammlungen der Revolution von 1848/49 ⁸⁾. Dort entstanden mit den Parlamentsfraktionen, in denen sich "befreun-

1) Ludwig Bergsträsser, Die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, S. 11, ist der Ansicht: ... daß ein derartiger Kräfteausgleich niemals ein Dauerzustand, sondern nur ein Durchgangsstadium sein kann".

2) Hans Freyer, Die weltgeschichtliche Bedeutung des 19. Jahrhunderts, S. 11. Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft, S. 70 ff. Ferdinand Lasalle, Politische Reden und Schriften, S. 158. Sigmund Neumann, aaO, S. 17.

3) Johanna Kendziora, Der Begriff der politischen Partei im System des politischen Liberalismus, S. 15

4) Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, S. 114

5) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 3

6) Ludwig Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, S. 95. Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 73 ff.

7) Ludwig Bergsträsser, aaO, S. 61.

Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 2.

8) Theodor Schieder, aaO, S. 134

dete Politiker sprachen" (Treitschke) ¹⁾, die politischen Parteien. Im wesentlichen lassen sich alle Richtungen bis dahin zurückverfolgen ²⁾. Ihr Zentrum waren und blieben lange die Abgeordneten, die als Honoratioren ihrer Wahlkreise auch während der Parlamentssessionen eine dauernde Verbindung mit dem heimischen Wahlkomitee hielten. Alle politischen Aktivitäten der Frühzeit wurden jedoch erst im Verlauf einer längeren Geschichte institutionalisiert ³⁾. Indem die Parteien sich durch die Konstituierung von Parlamentsfraktionen und darüberhinaus organisierten, wurden sie zu Institutionen, die ein Eigengewicht hatten und ein Eigenleben führen konnten. Durch die politische Organisation der Gesellschaft begannen sie jedoch der Theorie der Repräsentation des Volkes durch unabhängige Abgeordnete langsam den Boden zu entziehen, da diese nun Bindungen mancherlei Art unterworfen wurden ⁴⁾. Das Parlament gewann jedoch durch den geschlosseneren Einsatz seiner Kräfte größeres politisches Gewicht, als das Gleichgewichtssystem der Konstitution erlaubte. Die Parteien brachten so die Machtverteilung, auf der das Verfassungssystem ruhte, in Bewegung; die Parteilehre wird daher in dieser Zeit als Bewegungslehre der liberalen Linken bezeichnet ⁵⁾. In Deutschland verlief die Entwicklung von der konstitutionellen Monarchie zum vollen Parlamentarismus nicht in der angedeuteten Weise. Bismarck hatte es verstanden, die politischen Parteien insgesamt von einer verantwortlichen Mitarbeit fernzuhalten ⁶⁾ und hat so die politische Fehlentwicklung Deutschlands im 20. Jahrhundert mit eingeleitet ⁷⁾. Die aufgestauten politischen Kräfte vertrockneten in der Verantwortungslosigkeit, die sie zu dogmatisierenden Weltanschauungsparteien verkümmern ließ ⁸⁾. Aber auch in dieser mißlichen Lage entwickelten sich die Parteien weiter und es waren bald nicht mehr allein die Abgeordneten, die sie ausmachten und beherrschten, sondern die Parteiapparate begannen, die Abgeordneten unter ihre Botmäßigkeit zu bringen. Die starken Organisationen waren für die aufkommenden Massenparteien selbstverständlich, die herkömmlichen bürgerlichen Parteien waren jedoch dem gleichen Trend unterworfen.

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 15

2) Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, S. 134

3) Maurice Duverger, Die politischen Parteien, S. 6

4) Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 74

5) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 3

6) Max Weber, Gesammelte politische Schriften, S. 213

7) Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, S. 137 ff.

8) Sigmund Neumann, aaO, S. 20 führt das Versagen der deutschen Parteien nach 1918 auf das "kryptoabsolutistische System" des Bismarckschen "Pseudo-Parlamentarismus" zurück, in dem die Parteien ihre eigentliche Funktion verloren, "noch ehe sie diese hatten üben können."

Auf Grund dieser Abhängigkeit und der fortschreitenden Bindung der Parteien an wirtschaftliche Interessen, wurde der Satz, die Abgeordneten seien Vertreter des ganzen Volkes, eine Forderung oder eine Fiktion ¹⁾. Sie konnten es auch theoretisch nur sein, solange ein Zensuswahlrecht die Identität des dritten Standes mit der Nation, die dem herrschenden Bewußtsein entsprach, garantierte und mußten doch den bürgerlichen Rechtsstaat weiterentwickeln, indem sie ihre Wirksamkeit durch Organisation steigerten. Da die Vertreter von Besitz und Bildung und deren Privilegien nicht mehr unter sich waren ²⁾, verkümmerte das Prinzip der Diskussion, das unter Trägern imperativer Mandate keinen Sinn mehr hat ³⁾. Das Argument zieht bei grundsätzlichem Interessengegensatz nicht mehr, die Rede wird zum Monolog. Gesetze, die unter diesen Bedingungen durch Kompromiß oder Majorisierung zustande kommen, haben den Anspruch auf Richtigkeit und Vernünftigkeit verloren und haben es auch nicht mehr nötig, ihn zu erheben. Der Begriff des Gesetzes und die Forderung nach Teilung der Gewalt, die in Wahrheit auf Neuverteilung und Eroberung hinauswollte und die mit diesen Zielen zusammenhängende Legitimierung durch Legalität (Richtigkeit) und Rationalität (Vernünftigkeit) erreichten ihr Ziel. Am Ende war der Gegner des Konstitutionalismus, die unabgeleitete Exekutivgewalt theoretisch unter die Kontrolle des einen Souveräns gebracht. Die parlamentarische Regierung und die sie stützende Mehrheit hatten nach dieser Seite hin keinen Gegner mehr, der ihre Macht balancierte. Die Dreiteilung der Gewalten verbürgte nicht mehr den status negativus des Bürgers und dieser war nicht mehr mit dessen Freiheit identisch ⁴⁾.

Die Marx'sche Ideologiekritik hat den Begriff des Gesetzes, wie er dem Modell zu Grunde lag, gleichfalls zerstört. Ihr sind Soziologie, Geschichtswissenschaft und zuweilen auch die Jurisprudenz gefolgt. Er wurde denunziert als ungerechtfertigte Folge der usurpierten Identität des Bürgertums mit der Nation ⁵⁾ und war nach Demaskierung seiner formellen Neutralität und materiellen Interessiertheit nicht mehr zu halten: "Die Marktmachtinteressenten sind die Interessenten einer solchen

1) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte, S. 7: "Wenn man für den Volksvertreter nur die Verantwortung vor seinem Gewissen gelten ließ, dann hatte man dabei die Vorstellung, daß dieses Gewissen ihn über seine Weltanschauung und über seine Interessen so erheben könnte, wie der Hegel'sche Staat über der Gesellschaft steht."

2) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 174

3) Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 8

4) Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 27

5) Franz Wieacker, Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzbücher und die Entwicklung der modernen Gesellschaft, S. 12, 15

Rechtsordnung" sagt Max Weber ¹⁾. Dieser Teil der Marx'schen Kritik ist Allge-
meingut geworden ²⁾. Er zerstört aber nicht den Erkenntniswert des Modells, weil
in ihm nur von erfolgter Legitimierung und nicht von materieller Legitimität die
Rede ist. Denn auch in dieser gesellschaftlichen und politischen Konstellation
gilt: "... Ihr Anspruch auf Legitimität des Bestehenden war nur ein Produkt der
Geschichte oder, wenn man so will, eine Ideologie" ³⁾. In der Folge dieser Kri-
tik und durch die Praxis des Gesetzgebers wurden dann auch die Unterschiede
zwischen einem Gesetz, einem Befehl und einer Maßnahme eingeebnet ⁴⁾. Die
Hobbes'sche These: *auctoritas non veritas facit legem* entspricht dem Abrücken
von der Legalität im alten Sinn. Auch sie wird nur richtig gesehen, wenn der Be-
griff des Gesetzes als Angriffswaffe gegen die alten Mächte, ja darüber hinaus

1) Max Weber, Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik, S. 76.

Ders., Wirtschaft und Gesellschaft, S. 505.

Franz Wieacker, Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzbücher
und die Entwicklung der modernen Gesellschaft, S. 8: "Wirtschaftspolitisch
entsprach die rechtliche Gestaltungsfreiheit, die sich in den drei Grundfigu-
ren der Privatautonomie, in Vertrags-, Eigentums- und Vererbungsfreiheit
ausdrückte, genau den Erwartungen der expansiven und extensiven Unterneh-
mergesellschaft des Früh- und Hochkapitalismus, die als Pioniergesellschaft
auf Vertragsschließung, Kapitalanlage und Vererbung besonders angewiesen war".

2) Hermann Heller, Staatslehre, S. 112: "Die Idee des freien Spiels der selbstver-
antwortlichen Kräfte, der harmonische Interessenausgleich durch den freien
Markt, sowie der gewaltlosen Konstituierung des Gesellschaftsganzen durch die
sich von selbst einstellende Marktordnung, diese Ideen sind, soweit sie sich
auf die Organisation von Staat und Gesellschaft beziehen, in Wahrheit die
großartigen Verhüllungen eines geradezu konträren Zustands, rechtfertigende
Ideologien, die zwar nicht den bewußten Zweck, wohl aber die Funktion ha-
ben, der bürgerlichen Gesellschaft ein gutes Gewissen zu verschaffen."

J. Habermas, L. v. Friedeburg, Chr. Oehler, F. Weltz: Student und Politik,
S. 20: "Die liberale Verfassung ist durchsichtig auf die Interessenlage des
Bürgertums bezogen.

Franz Wieacker, aaO, S. 11, 17: "Die Identifizierung der bürgerlichen Wirt-
schaftsgesellschaft mit der gesamten Nation ... - diese einzigartige Konstella-
tion verschwand in dem Augenblick, in dem das Prestige und die wirtschaftli-
che Herrschaft der repräsentativen Klasse erschüttert wurde."

3) Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Ge-
sellschaft, S. 3

4) H. Wehrhahn und Chr. Fr. Menger, Das Gesetz als Norm und Maßnahme;
Günther Dierig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: JZ 1953,
S. 194; Ernst Forsthoff, Über Maßnahmegesetze, Gedächtnisschrift für Walter

alle Rationalität als Vehikel ihrer Gegner erkannt wird ¹⁾. Die Juridifizierung aller Beziehungen, die Ernennung des Staates zur juristischen Person, die die monarchische Regierung zu einem bloßen Akzidenz herabsinken ließ ²⁾, diene denselben Zwecken.

Als sich aber die Waage der Macht den neuen Gewalten zuneigte, wechselten die Fronten. Der Begriff des Gesetzes verliert seine historische Funktion ³⁾. Unfreiheit wird nicht mehr notwendig vom Staat verursacht, sondern siedelt sich wesentlich dort an, wo der traditionellen Zuordnung nach die "Gesellschaft" gesehen wird ⁴⁾. Die Rollen werden langsam vertauscht; die Verfassung verliert ihren Charakter als System von Ausgrenzungen und wird zum konkreten Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung ⁵⁾. Die Schranke zwischen Staat und Gesellschaft fällt ⁶⁾. Diese ist nicht mehr autonom und der von ihr durchdrungene Staat hat die Aufgabe übernommen, ihre Form maßgebend zu bestimmen. Die daraus erwachsenden Probleme werden unter dem Stichwort "Sozialstaat" behandelt werden. Die zweiteilige Staatskonstruktion des bürgerlichen Rechtsstaats wird "sinnwidrig", sobald die eigenständige Exekutivgewalt wegfällt und kollektive Verbände die dem Individuum vorbehaltene Freiheitssphäre besetzen ⁷⁾. Dies ist der Fall, wenn die Parteien das Monopol der Entsendung von Abgeordneten in die Hand bekommen. Da im modernen Verfassungsstaat alle Gewalt vom Volke ausgeht, ist es die Quelle aller Legitimität. Es bedarf der Organe, da es in seiner Gesamtheit handlungsunfähig ist. Die Kluft, die sich zwischen dem Postulat seiner Souveränität und der Realität notwendig oligarchischer Führungsgremien auftut, muß von den politischen Parteien überbrückt werden ⁸⁾. Je nach dem Ausgangspunkt des Betracht-

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 19:

Jellinek, S. 221; Ottmar Ballweg, Zu einer Lehre von der Natur der Sache, S. 30.

- 1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 502, 505
- 2) Reinhard Höhn, Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, S. 30
- 3) Theodor Schieder, aaO, S. 59 stellt für die liberale Auffassung fest: "Aus rechtlicher Freiheit mußte reale Freiheit erwachsen".
- 4) Franz Wieacker, aaO, S. 25; Theodor Schieder, aaO, S. 64
- 5) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 4
- 6) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 60
- 7) Carl Schmitt, Staat - Bewegung - Volk, die Dreigliederung der politischen Einheit, S. 24
- 8) Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL, Heft 17, S. 21: "Sie haben die unerläßliche Funktion der Bindeglieder in der Legitimationskette zwischen Volk und politischer Führung."

ters wird man deshalb von einer Aktivierung des Volkes ¹⁾ oder seiner Mediatisierung durch die Parteien sprechen können ²⁾. Sie sind auf dem Weg über die Wahlen, bei denen nur sie Chancen haben, die einzigen zur Ausübung politischer Macht legitimierten Kräfte im Staat. Sie "sind" nach Leibholz "das Volk" ³⁾ und handeln im Namen des Souveräns. Zwar sind sie nicht die einzigen mächtigen Organisationen im Staat, aber ihre Macht ist qualitativ von der der anderen stark unterschieden, da sie die Positionen besetzen, in denen politische Entscheidungen getroffen und verantwortet werden müssen, auch dann, wenn sie durch den Einfluß zustandekommen, den andere Gruppen im Staat auf die Parteien ausüben.

Die formelle Verfassung nimmt von dieser Wirklichkeit nur selten Kenntnis ⁴⁾, aber "materieell wird die Struktur des Staates ausgeglichen durch eine umso straffere bürokratische Form der in Wahrheit herrschende Gebilde: der Parteien" ⁵⁾. Sie bestimmen die Staatsform und das Parteiensystem bestimmt das Verfassungssystem. Die Unterscheidung der Staatsformen wird je nach der Existenz eines Ein-, Zwei- oder Vielparteiensystems zu treffen sein ⁶⁾. Aber nicht nur die Zahl, sondern auch der innere Aufbau der Parteien bestimmen die Staatsform ⁷⁾.

Die Einheitspartei konzentriert alle Gewalt; die formale Organisation der Verfassung, die z. B. in der Sowjetunion Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung kennt, ist ihr gegenüber ohne Wirkung. Organisationsprinzipien schaffen keine Gewalten ⁸⁾. Die Rolle der Mehrheitspartei ist bezüglich der Besetzung des Herrschaftsapparates nicht wesentlich unterschieden. Durch die Existenz einer

1) Fr. A. Frhr. v. d. Heydte, Karl Sacherl, Soziologie der deutschen Parteien, S. 35; Gerhard Leibholz, Die Bedrohung der Freiheit durch die Macht des Gesetzgebers, in: Universitas 1959, S. 459; Ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 76, 121

2) Carl Schmitt, Staat - Bewegung - Volk, die Dreigliederung der politischen Einheit, S. 24 führt für diesen Sachverhalt den Terminus "mediatisieren" ein. Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 24

3) Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 76, 121

4) Werner Weber, aaO, S. 41 stellt fest, daß es zwischen Verfassungsurkunde und politischer Realität "kaum noch Beziehungen" gebe.

5) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 568; Werner Weber, aaO, S. 27: "Hinter der Legislative und der Exekutive des Bonner Grundgesetzes stehen dieselben parteipolitischen Kräfte, erhebt sich eine Gewalt".

6) Maurice Duverger, Die politischen Parteien, S. 400 f.

7) Ders., aaO, S. 404

8) Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, S. 27 f., 44 ff.

rechtmäßigen Opposition und anderer kontrollierender Institutionen ist ihre Stellung jedoch entscheidend abgeschwächt. Aber auch sie konzentriert die alten Widersacher, Legislative und Exekutive in einer Hand. Sie sind Maschinen, die durch einen Motor, die Mehrheitspartei, angetrieben werden ¹⁾. Gewaltenteilung findet durch die Kontrolle der öffentlichen Meinung und die Chance der Opposition statt, die Macht nach bestimmter Frist zu übernehmen, falls die "politischen Prämien auf den legalen Machtbesitz" ²⁾ nicht zu groß werden. In einem solchen Staat bedarf das Verhältnis der Regierung zur Opposition einer ebenso eingehenden Anstrengung des Begriffs, wie das von Legislative und Exekutive im Staat des 19. Jahrhunderts. Ob diese Opposition aus einer oder aus mehreren Parteien besteht, ist prinzipiell gleichgültig, falls sie nicht unter eine gewisse Stärke und Wirksamkeit absinkt. Das Mehrparteiensystem schließlich, das in der Regel als System wechselnder Koalitionen funktioniert, teilt die Macht einmal innerhalb der Koalition, die auf einer Linie des Ausgleichs zusammengehalten werden soll und zum anderen durch die außer dem meist noch bestehende Opposition, ausgenommen den Fall der Allparteienregierung ³⁾.

Das Modell des Parteienstaates, in dem die Parteien ihre alten Stellungen besetzt halten und auch in die Positionen ihres Gegners eingerückt sind, und so die Macht bei sich konzentrieren, ist nur eine gedachte Momentaufnahme, die sie auf dem Höhepunkt ihres Erfolges zeigt. Die deutsche Entwicklung hat ihnen auch diesen Augenblick des Sieges versagt und ihnen zweimal die Folgen von Niederlagen aufgebürdet, die sie nicht verschuldet hatten. Sie weist so viele Besonderheiten und Gegenbewegungen auf, daß es zuweilen aussichtslos erscheint, sie auf diese wenigen Begriffe festzulegen. Aber nur durch eine "idealtypische Darstellung" ⁴⁾ kommt ein Element von Ordnung in die abweichende und verschlungene Wirklichkeit.

Indem die Parteien, gleichviel auf welche Weise, in die Stellung der alten Obrigkeit einrückten, haben sie ihr Ziel erreicht und verloren; ihre Forderungen sind erfüllt und untergegangen ⁵⁾. Diese Änderung ihrer Situation hat sie nicht un-

1) Werner Weber, aaO, S. 38

2) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 18, 35: "Die herrschende Partei verfügt über das ganze Übergewicht, das der bloße Besitz der legalen Machtmittel in einem von dieser Art Legalität beherrschten Staatswesen mit sich bringt."

3) Axel Vulpius, Die Allparteienregierung; Theodor Eschenburg, Allparteienregierung, in: Die Zeit vom 12.12.1958

4) David Riesman, Reuel Denney, Nathan Glazer, Die einsame Masse, Eine Untersuchung der Wandlungen des amerikanischen Charakters, S. 222

5) J. C. Bluntschli, Charakter und Geist der politischen Parteien, S. 21: "Sie streben danach, als politische Macht unterzugehen, indem sie als staatsrechtliche Macht auferstehen." Sigmund Neumann, aaO, S. 20, 102, Anm. 4

berührt gelassen.

Die Zeit des Aufbruchs zeigt die Honoratiorenpartei, die aus initiativen Bürgern, aus Unternehmern, besteht, in revolutionärem Eroberungsdrang. Zu ihr gesellt sich, nicht als Verbündete begrüßt, die Massenpartei, die aus der Arbeiterschaft entsteht, und vom politisch aktivierten und ideologisierten Mitgliedern getragen wird. Den Augenblick der Durchdringung des Staates durch beide versuchten wir festzuhalten. Auf ihn trifft das Wort vom "Parteienstaat" uneingeschränkt zu: Die Macht ist unter den Parteien verteilt. Erst jetzt machen sie sich an die Nutzung und Verwaltung des politischen Bereichs, die in den fortgeschrittenen westlichen Demokratien von jeher die Aufgabe der politischen Parteien waren.

In dieser Lage ist die Aufgabe der konstitutionellen Parteien als Kampforganisationen erledigt. Nur die Oppositionsparteien haben noch zuweilen Gelegenheit, sich auf diesem Gebiet zu bewähren, aber auch sie sind gealtert; die Dynamik der Gesellschaft fließt in neuen Kanälen und setzt ihrerseits den Parteien als den alten Mächten zu.

II. DER STRUKTURWANDEL DER PARTEIEN

1. DIE HONORATIONENPARTEI ¹⁾

Die Entwicklung der politischen Parteien in Westeuropa ist gleichbedeutend mit der der Demokratie. Sie wird durch die Parlamente vermittelt, deren Bedeutung sich auf die Parteien überträgt ²⁾. Ihr Ausgangspunkt sind die Parlamentsfraktionen, die sich - anfangs ohne vorherige Bindung - während der Sessionen zu gemeinsamer Beratung und Aktion zusammenfanden ³⁾. Gemäß den Vorstellungen vom Parlament als Treffpunkt der Ideen und Meinungen verstanden sich diese ersten Gruppierungen als Weltanschauungsparteien ⁴⁾: "Eine Partei ist eine Vereinigung von Menschen, die Anhänger derselben politischen Lehre sind" schreibt Benjamin Constant 1816 ⁵⁾. Die dem Bürgertum noch ungewohnte Beschäftigung mit der Politik wurde in den Parlamenten geübt. Mit der Erweiterung des Wahlrechts gingen von den damaligen liberalen Linksparteien allmählich Impulse aus, Anhänger im ganzen Land zu aktivieren; sie finden ihren Niederschlag zuerst in den Parlamentskorrespondenzen ⁶⁾. Die Fraktionen sind im Anfang die Parteien und bleiben lange - bei den bürgerlichen Parteien für immer - deren Kern ⁷⁾. Parteien im modernen Sinn sind sie jedoch noch nicht, da sie keinen Unterbau in den Wahlkreisen besitzen. Er wird langsam in Form von Komitees geschaffen ⁸⁾, die die sich wiederholenden Wahlen organisieren, gegenseitige Information pflegen und die Stellung des Abgeordneten und der Partei zu sichern haben. Erst wenn die Verbindung zwischen diesen beiden Elementen institutionalisiert ist, kann von einer Partei im modernen Sinne die Rede sein ⁹⁾. Das ist in Deutschland zu Anfang der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts der Fall ¹⁰⁾.

1) Vgl. zum Folgenden: Maurice Duverger, Die politischen Parteien, Thomas Nipperdey, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918; Max Weber, Politik als Beruf, in: Gesammelte politische Schriften, S. 318 f.

2) Maurice Duverger, aaO, S. 2

3) Thomas Nipperdey, aaO, S. 9

4) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 13

5) Maurice Duverger, aaO, S. XI; J.C. Bluntschli, Charakter und Geist der politischen Parteien, S. 10: "Wir sprechen im eigentlichen Sinn von politischer Partei, wenn dieselbe von einem politischen Prinzip beseelt ist und eine politische Tendenz verfolgt."

6) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 16

7) Thomas Nipperdey, aaO, S. 9

8) Thomas Nipperdey, aaO, S. 17

9) Maurice Duverger, aaO, S. 6

10) Thomas Nipperdey, aaO, S. 16

Das Urbild aller politischen Parteien ist das der bürgerlichen liberalen Partei ¹⁾; sie erfaßt das aufstrebende, sich aus der polizeistaatlichen Bevormundung lösende Bürgertum. Für das Amt des Abgeordneten und die Mitgliedschaft im örtlichen Wahlkomitee sind daher die durch Besitz und Bildung ausgezeichneten Honoratioren geeignet, die in der politischen Sphäre ihre Unternehmertätigkeit mit anderen Mitteln fortsetzen ²⁾. Die bürgerlichen Parteien sind auch über das 19. Jahrhundert hinaus die einzigen geblieben, die ihre Tätigkeit auf das Parlament allein konzentrierten. Für die später entstandenen, in der Struktur unterschiedenen Parteien war die parlamentarische Arbeit stets nur eine Arbeit unter anderen. "Und überhaupt ist der Charakter der parlamentarischen Tätigkeit recht eigentlich bürgerlicher Natur, wenn die Bemerkung von Alain richtig ist, der in der Wirkung auf Menschen durch das Mittel der Überredung das Eigentümliche des Bürgertums sieht" ³⁾.

Oswald Spengler, dem "sich das Prinzip der Demokratie selber vermöge der Parteiherrschaft zu seinem Gegenteil" entfaltet ⁴⁾, entscheidet apodiktisch: "Das Auftreten einer Adelspartei in einem Parlament ist innerlich ebenso unecht wie das einer proletarischen. Nur das Bürgertum ist hier zu Hause" ⁵⁾.

Bürgerliche Honoratioren sind nach der Definition Max Webers Personen, "welche 1. kraft ihrer ökonomischen Lage im Stande sind, kontinuierlich nebenberuflich in einem Verband leitend und verwaltend ohne Entgelt oder gegen nominalen oder Ehrenentgelt tätig zu sein, und welche 2. eine gleichviel worauf beruhende soziale Schätzung derart genießen, daß sie die Chance haben, bei formaler unmittelbarer Demokratie kraft Vertrauens der Genossen zunächst freiwillig, schließlich traditional, die Ämter innezuhaben" ⁶⁾. Die Komitees, die den lockeren Unterbau der Fraktionen bilden, sind Vereinigungen derartiger Honoratioren ⁷⁾. Sie treten nur gelegentlich, meist vor den Wahlen, zusammen, um den Kandidaten zu designieren und ihm die Unterstützung der Wähler durch Propaganda zu sichern. Sie entscheiden im geschlossenen Kreis, ohne irgendjemanden Rechenschaft schuldig zu sein. Eine dauernde Organisation ist überflüssig; nachdem es die jeweilige Aufgabe erfüllt hat, schläft das Komitee. Es ist so wenig institutionalisiert, daß es oft Werk und Beschäftigung eines Mannes

1) Theodor Schieder, aaO, S. 76, 80

2) David Riesman u. a., aaO, S. 201: "Die Haltung, die der innengeleitete Moralist der Politik gegenüber einnimmt, stammt aus der Sphäre der Produktion..".

3) Maurice Duverger, aaO, S. 203

4) Theodor W. Adorno, Prismen, Kulturkritik und Gesellschaft, S. 60

5) zitiert bei Th. W. Adorno, aaO

6) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 170 f.

7) Thomas Nipperdey, aaO, S. 42

ist und nach dessen Ausscheiden zerfällt ¹⁾. Größere Geldmittel sind noch nicht erforderlich, Mitglieder werden nicht geworben. Neuaufnahmen in den Kreis des Komitees sind selten und erfolgen durch Kooptation. Diese isolierte Gruppe kann indessen noch nicht als Partei bezeichnet werden. Entscheidend ist die dauernde Verbindung zwischen der Parlamentsfraktion als Führungsgruppe und den einzelnen Komitees, die Dauereinrichtungen geworden sein müssen. Wann dieser Grad der Verfestigung eingetreten ist, muß im Einzelfall geprüft werden ²⁾.

Die in dieser Weise aufgebauten liberalen Parteien des 19. Jahrhunderts setzten sich aus klein- und großbürgerlichen Elementen zusammen; unter dem Zensuswahlrecht ist ihre Stellung unangefochten. Außer den genannten notwendigen Institutionen gibt es in diesen Parteien keine Verwaltung, keinen bürokratischen Stab und daher auch keine verbindlichen Formen. Überall herrscht die Freiheit der Gestaltung und der jeweils Mächtigste prägt nach dem Grundsatz der freien Konkurrenz das Gesicht der "Partei". An der Spitze der Organisation, d. h. der Parlamentsfraktion, wird sich indessen ein Aktionsausschuß bilden, dem der schwerfällige Unterbau große Bewegungsfreiheit lassen muß. Dafür bleibt sein Einfluß nach unten entsprechend gering. Mitglieder im heutigen Sinn hat diese Partei nicht, denn dieser Terminus wird entweder aus dem Vereinsrecht abgeleitet oder von den Formen der später auftretenden Massenparteien. Die liberalen Parteien werden die Institution der formellen Mitgliedschaft adaptieren, sie wird jedoch nicht zu ihnen passen und auf ihre Wirklichkeit ohne Einfluß bleiben. Gerade in der Wandlung dieses Begriffs ist jedoch der Übergang von der Honoratiorenpartei zu Massenpartei zu beobachten ³⁾. Die Anhänger sind vielmehr sogenannte Nahestehende, auf die die Partei finanziell nicht angewiesen ist, da sie ihren geringen Aufwand nicht durch Mitgliederbeiträge deckt. Für diesen Zweck stehen ihr Spenden interessierter Kreise zur Verfügung.

Im Leben ihrer Anhänger nimmt diese Partei keinen großen Platz ein, der Alltag wird von ihr kaum berührt, die Prägung durch die Zugehörigkeit ist dement-

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 14

2) Thomas Nipperdey, aaO, S. 48

3) Maurice Duverger, *Les partis politiques*, gebraucht den Begriff "parti de cadre", der in der deutschen Übersetzung von Siegfried Landshut mit dem Begriff "Rahmenpartei" wiedergegeben wird; diese Übersetzung halte ich für falsch, da nach seiner Beschreibung nur der Typ der Honoratiorenpartei - ein klarer und geläufiger Begriff - gemeint sein kann. Cadre kann auch Rahmen heißen, aber hier ist mit Sicherheit der Typ der Honoratioren gemeint, der in Frankreich die radikalsozialistische Partei beherrschte. Der Begriff der Rahmenpartei ist nicht durch diese Übersetzung entstanden, er bezeichnete bisher einen anderen Parteityp, vgl. *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, S. 26 f.; Theodor Schieder, aaO, S. 166 f.

sprechend schwach. Infolgedessen ist die Partei heterogen und buntgemischt ¹⁾. Dieser dezentralisierte und locker gegliederte Parteityp ²⁾ beruht auf den bürgerlichen Privilegien von Besitz und Bildung ³⁾. Seine soziale Infrastruktur hat auch später das Gesicht der bürgerlichen Parteien bestimmt und eine Umstellung auf neue, wirksamere Organisationsprinzipien nicht oder nur formal zugelassen ⁴⁾. So hat die Fortschrittspartei schon um 1875 mit den Wählerversammlungen der Großstädte eine Demokratisierung ihres Aufbaues angestrebt ⁵⁾. Die beabsichtigte Vorwahl kam jedoch bald wieder zum Erliegen. Auch die später bevorzugte Organisation in bürgerlichen Parteivereinen, die oft auf der Grenze zum Typus der "Ortsgruppe" standen, war mehr dem Zwang zur Angleichung an die SPD als dem eigenen Willen zuzuschreiben ⁶⁾. Der Charakter der reinen Honoratiorenpartei ging mit der Wandlung von der Weltanschauungs- zur Interessenpartei verloren ⁷⁾, der Durchbruch zur Massenpartei gelang jedoch nicht ⁸⁾. Das gleiche Wahlrecht hat diese Parteien nicht verschwinden lassen, sondern nur entscheidend geschwächt. Sie sind den prägenden Kräften ihrer Entstehungszeit notwendig stets verbunden geblieben ⁹⁾.

2. DIE MASSENPARTEI ¹⁰⁾

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts entsprach das Gesicht der großen Parteien in der Regel ohne größere Abweichungen dem Typ der Honoratiorenpartei. Mit der Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts und dem damit verbundenen Eintritt des vierten Standes in die Politik entwickelte sich jedoch ein neuer Parteityp, der mehr ist als nur eine Besonderheit des alten: die Massenpartei. Sie beruht auf der Notwendigkeit, Wählermassen zu aktivieren, zu organisieren und zu bilden, Kandidaten bekannt zu machen und ihnen Stimmen zu sichern. Mit ihr tritt die demokratische Entwicklung in ein neues Stadium. Was die liberalen Parteien nur angedeutet und begonnen hatten, wird nun vollständig ausgeführt. Sie waren noch im

1) Maurice Duverger, Die politischen Parteien, S. 133

2) Ders., aaO, S. 70

3) Ders., aaO, S. 84

4) Theodor Schieder, aaO, S. 79

5) Thomas Nipperdey, aaO, S. 55

6) Thomas Nipperdey, aaO, S. 90

7) Theodor Schieder, aaO, S. 141

8) Thomas Nipperdey, aaO, S. 109

9) Maurice Duverger, aaO, S. 1; Theodor Schieder, aaO, S. 166

10) Maurice Duverger, aaO, S. 21 ff., dem ich folge. Max Weber, Politik als Beruf, in: Gesammelte politische Schriften, S. 520 ff.

Parlament und von einflußreichen Wählern geschaffen worden, und daher ganz auf Einfluß und Tätigkeit im Parlament ausgerichtet ¹⁾. Auch sie waren entsprechend dem Machtzuwachs der Parlamente, der Auflösung des Gewaltenteilungsschemas und des Gesetzesbegriffs zu Interessenparteien geworden ²⁾. Die ausgeprägtesten Interessenparteien sind aber organisierte Klassen. Damit ist auch klar, welcher Parteityp auf dieser Stufe der Entwicklung tonangebend ist, dem im Sinne Gehlens "bevorzugte Verhaltensweisen eigen sind": der sozialistischen Partei ³⁾. Diese Parteien werden von außerparlamentarischen Zentren aus gegründet und planmäßig zu zentralisierten Gebilden verfestigt, die unter anderen Zielen auch das des Einzugs in die Parlamente mit starken Kräften kennen, sich aber nicht darauf beschränken. Ihr Ziel ist nicht nur, die politische, sondern auch die gesellschaftliche Emanzipation, die sie durch Erfassung der städtischen Massen und Rekrutierung zahlender Mitglieder aus ihren Wählern zu verwirklichen suchen. Denn die Organisation muß sich im Gegensatz zu der der bürgerlichen Parteien selbst tragen und ist dazu noch bei weitem kostspieliger. Sie ist stark formalisiert und institutionell verfestigt. Eine geschlossene und verbindliche Partei-Ideologie weiß nicht nur auf alle politischen Fragen Antwort, sondern bezieht die ganze Gesellschaft in ihre Zuständigkeit ein. Diesen neuen, sozialistischen Parteityp legte Robert Michels seiner Parteisoziologie zu Grunde. Die unterste Stufe der Institutionen in der Hierarchie der Partei ist die "Ortsgruppe" ⁴⁾. Sie ist nicht selbständig wie das Komitee, dessen neue Form sie ist, sondern Teil eines durchgegliederten Ganzen. Nach den Zielen der Partei hat sie die Aufgabe, ins Massenhafte zu wachsen. Jedem, der willens ist, einzutreten, steht sie prinzipiell offen; dauernde Werbung sichert das kontinuierliche Wachstum. Ihre Größe bedarf eines festen organisatorischen Rahmens, denn sie hat als unterste Gliederung die Aufgabe, den Kontakt zu den Mitgliedern und Wählern zu pflegen. Diese Pflichten können nicht der zufälligen Geschicklichkeit eines einzelnen überlassen bleiben; ihre Erfüllung wird durch ein Mindestmaß dauernden Funktionierens gesichert. Zur Wahlzeit ist die Aktivität auch in dieser Partei auf ihrem Höhepunkt, aber sie erlischt dann nicht, sondern wird durch politische Bildungsarbeit, Diskussion, gemeinsame Lektüre u. ä. aufrechterhalten. Die Massenpartei hat in noch stärkerem Maße als die Honoratiorenpartei die Tendenz, den gesamten Raum des Herrschaftsverbandes, in dem sie tätig ist, mit einem Netz der Organisation zu überspannen. Die in diesem Apparat anfallende Arbeit kann nicht mehr von ehrenamtlich tätigen Honoratioren geleistet werden; ihr Umfang bringt den hauptberuflich tätigen Parteifunktionär hervor. Er ist Leiter des Parteibüros, das zum Kern der Ortsgruppe wird. Diese Verwaltungsinstanz unterscheidet die

1) Maurice Duverger, aaO, S. 16

2) Theodor Schieder, aaO, S. 77

3) Ders., aaO, S. 60

4) Maurice Duverger, aaO, S. 41 ff.

Ortsgruppe in ihren Anfängen am deutlichsten vom Komitee. Der Funktionär hat den Mitgliederbestand zu verwalten, Redner zu gewinnen, für ausreichenden Besuch der Versammlungen zu sorgen, Beiträge einzuziehen und so eine kontinuierliche Aktivität zu entfalten. Er und sein Büro sind Erfindungen der sozialistischen Parteien und die zur Massenbeherrschung und -bildung geeigneten Organisationsformen. Sie sind deshalb von den nichtsozialistischen Parteien mit wechselndem Erfolg kopiert worden: ihr Substrat, die große Mitgliederzahl konnte nicht gewonnen werden. Die Ortsgruppe ist so die legitime Strukturform der Basis einer Partei bei allgemeinem und gleichem Wahlrecht zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Sie entspricht der Forderung nach demokratischem Aufbau der Parteien.

Über verschiedene Stufen der Vertretung nehmen die unteren Gliederungen an der Willensbildung der gesamten Partei teil. Die Stufen des Aufbaus sind meistens der gebietsmäßigen Struktur des Staates angeglichen; Abweichungen lassen Schlüsse auf ein starkes Eigengewicht der Partei und ihre Stellung zum Staat zu. Auf den zahlreichen Stufen wird durch die Wahl von Delegierten jedem Mitglied die Teilnahme am Leben der Partei garantiert. Jedes Einzelglied hat in dieser quantitativen Ordnung einen festen Platz und eine angebbare Wichtigkeit. Durch die straffe Organisation kann der Forderung nach innerparteilicher Demokratie entsprochen, aber auch im Gegenteil die Kontrolle der führenden Gruppe verhindert werden. Der Apparat bleibt so ein Mittel variabler Zwecke. Je besser die Teilnahme des einzelnen Mitglieds gesichert ist, desto mehr Zuständigkeiten und Organe braucht die Partei. Sie kann zu einem zweiten Staatsapparat werden, den seiner Kompliziertheit wegen nur noch der Spezialist, d. h. der Funktionär, handhaben kann.

Die formale Struktur sagt deshalb nicht viel über die Verteilung der Macht in der Partei aus. Generell wird man sagen können, daß auch die Massenpartei infolge ihrer Zentralisation stets die uneingestandene Tendenz zur Konzentration der Macht in der Spitze hat. Als demokratischer Zentralismus verdient er seinen Namen in der Tat, falls die Massenorganisation ihre Politik dauernd an den Reaktionen der Betroffenen überprüft, dafür aber umso strengere Disziplin in der Durchführung einmal gefaßter Beschlüsse fordert.

Die Arbeit im Parlament ist Teil eines größeren Planes und kann daher nicht der zufälligen Aktivität Einzelner überlassen bleiben. Die Arbeitsfähigkeit der Fraktion muß durch ihre Zusammensetzung aus Sachkennern der verschiedensten Gebiete gesichert werden; die Kontrolle darüber verschafft sich die Parteispitze durch die Genehmigungspflicht für die Kandidaturen. Die Aufgaben der Auswahl und deren Überwachung werden an einem Ort konzentriert und damit sehr vereinfacht, falls nach Listen gewählt wird. Die Massenparteien haben auch aus diesem Grunde vielfach das Verhältniswahlrecht durchgesetzt.

Die Mitglieder der sozialistischen Massenparteien sind mit ihrer Partei eng verbunden und fühlen sich untereinander solidarisch. Das Leben in der Partei ist

für sie ein wichtiger Bestandteil ihrer ganzen Existenz. Die dauernd betriebene Erziehung und die allen Mitgliedern in gleicher Weise zugänglich gemachte Informationsauswahl prägen die Anhänger zu einer homogenen Gruppe.

Wird die Wirksamkeit einer Partei noch über das geschilderte Maß hinaus gesteigert, so verliert sie den Charakter einer Partei und wird zu einer Art Religionsersatz, der seine Gläubigen auf ein bestimmtes Ziel hin zu fanatisieren sucht ¹⁾. Diese Erscheinungen und der ihnen eigene Anspruch, sich durch "charismatische" Fähigkeiten ihrer Führer zu legitimieren, treten nur in sozialen Ausnahmesituationen auf. Sie gehören zweifellos in eine allgemeine Typologie der Parteien, sollen hier jedoch nicht weiter verfolgt werden, da sie, von der regelmäßigen Entwicklung eines demokratischen Staatswesens aus gesehen, eine Besonderheit sein dürften.

Die Honoratiorenpartei ruhte auf den bürgerlichen Schichten, die durch ein beschränktes Wahlrecht im politischen Raum eine Zeit lang unter sich blieben. Die Massenpartei half dem vierten Stand, der mit der Industrialisierung angewachsenen Lohnarbeiterklasse, zu politischer Wirksamkeit ²⁾. Beide, bürgerliche Unternehmer und proletarische Arbeiter waren demselben Entstehungsgrund zuzurechnen: der industriellen Revolution ³⁾. Sie haben sie getragen und die moderne Gesellschaft und ihre politischen Institutionen geschaffen. Sie haben in gemeinsamem Kampf gegen Dritte und im Kampf gegeneinander die alten Formen zerstört und neue gefunden ⁴⁾. Als die Parteien in Deutschland am Ende des ersten Weltkrieges freudlos die Macht übernahmen, änderte sich ihr Aufbau nicht mehr entscheidend. Die durch die Teilhabe an der Macht verursachte Stärkung kam dem Ausbau der bestehenden Apparate zugute. Sie blieben bis zu ihrer Zerstörung im Jahr 1933 im wesentlichen unverändert ⁵⁾.

Wie die Honoratiorenpartei dem bürgerlichen Rechtsstaat zugehört, ist die Massenpartei derjenige Parteityp, der geeignet ist, einen Parteienstaat zu schaffen, und zu tragen. Sie verfügt über einen ausreichenden Mitarbeiterstab und über eine Menge geschulter und aktiver Mitglieder, die ihr die zu dieser Aufgabe notwendige Vitalität und Legitimität verleihen. Sie ist eine Eigenart der europäischen Parteiengeschichte. In den Vereinigten Staaten z. B. haben sich die politischen Parteien

1) Maurice Duverger, aaO, S. 80

2) Theodor Schieder, aaO, S. 60: "... die Rolle eines 'allgemeinen Standes', der im Namen der Menschheit sprechen konnte, ging für sie vom Bürgertum an das Proletariat über."

3) Sigmund Neumann, aaO, S. 17: "Die Wandlung vom Agrar- zum Industriestaat schuf breite bürgerliche und proletarische Schichten".

4) Sigmund Neumann, aaO, S. 37

5) Ders., aaO, S. 22

ohne Gegner gebildet. Sie waren von vornherein unideologisch und pragmatisch orientiert. Sie waren nie massenhafte Kampforganisationen, sondern hatten die einmal erkämpfte bürgerliche Freiheit zu verwalten, die nicht, wie im Falle Deutschlands, die Frucht zweier nationaler Katastrophen, sondern die eines begeisternden und siegreichen Kampfes um Unabhängigkeit war ¹⁾. - Ist die demokratische Ordnung stabilisiert und die Macht neu verteilt, werden daraus der Massenpartei Probleme entstehen, mit denen sie in ihren Glanz- und Kampfzeiten nicht gerechnet hat ²⁾.

1) Sigmund Neumann, aaO, S. 26.

Deshalb vermag ich Duverger (aaO, S. 24) in seiner Beurteilung des amerikanischen Parteiwesens nicht zuzustimmen, wenn er schreibt, dort "bewahren die Parteien noch ihre alte, traditionelle Struktur und die allermodernste Technik in der Wirtschaft geht zusammen mit einer altmodischen Technik in der Politik". Von der europäischen Alternative: Honoratioren- oder Massenpartei aus gesehen, entspricht die Struktur der amerikanischen Parteien beim ersten Blick der der Honoratiorenpartei. Diese Einstufung läßt sich jedoch bei näherem Zusehen nicht aufrecht erhalten (vgl. Duverger, aaO, S. 83).

2) Ders., aaO, S. 108

III. DIE INDUSTRIELLE GESELLSCHAFT, IHR STAAT UND SEINE LEGITIMATION

1. DIE INDUSTRIELLE GESELLSCHAFT

Die moderne Gesellschaft wird, je länger desto einheitlicher nach dem beherrschenden Phänomen des 20. Jahrhunderts, der industriellen Produktionsweise als industrielle Gesellschaft bezeichnet. Mit der Subsumtion einer Gesellschaft unter den Begriff der industriellen ist diese zwar nur in einer Hinsicht beschrieben; er bezeichnet nur "das gemeinsame faktisch gegebene Skelett gleichartiger Gesellschaften, ohne kulturellen Besonderheiten Rechnung zu tragen" ¹⁾, trifft aber die Wirklichkeit von heute dort, wo sie sich am gründlichsten von allem Vergangenen unterscheidet ²⁾ und läßt die Größe des Abstands ermeszen, der die moderne von den historischen Gesellschaften trennt. Wer es darauf anlegte, Kontinuität nachzuweisen, das Alte im Neuen als ein Dauerndes wiederzuerkennen, wird sich anderer Erscheinungen annehmen und dort Bestätigung finden. Wer aber um der Selbstverständigung willen die Eigenart, das Prinzip seiner Epoche erkennen will, muß sie dort aufsuchen wo sie sich am weitesten vorgewagt hat und der Zusammenhang mit ihren Voraussetzungen antithetisch sichtbar wird.

Das "gemeinsame Skelett" ist die Organisationsstruktur der industriellen Produktion, die bestimmt ist, unter Zerlegung des Arbeitsprozesses in kleinste Abschnit-

-
- 1) Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, S. 37. Arnold Bergstraesser, Politik in Wissenschaft und Bildung, S. 279: "Alle Völker und Staaten der Erde sind im Begriff, sich an die technologische Daseinsweise in der Produktion, der Verteilung und der Verwaltung anzupassen. . ." "Die Anpassung ist unausweichlich im Fortschreiten ...". Hans Freyer, Industriegesellschaft, in: Staatslexikon, Band 3, Sp. 287. R. Lepsius, Industrie und Betrieb, in: Soziologie, herausgegeben von René König. Helmut Schelsky, Industrie- und Betriebssoziologie, in: Gehlen/Schelsky, Soziologie, S. 159 f.
 - 2) Über die Tiefe des Einschnitts vgl. Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft, S. 87: "... daß es nur zwei kulturgeschichtlich wirklich entscheidende Zäsuren gebe ...: es handelt sich einmal um den prähistorischen Übergang von der Jägerkultur zur Seßhaftigkeit und zum Ackerbau, also um das Neolithikum und dann um den modernen Übergang zum Industrialismus". Arnold Gehlen, Die gesellschaftliche Situation in unserer Zeit, in: Anthropologische Forschung, S. 127 f. Jean Fourastié, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, S. 284.

te ¹⁾, seiner rationalen Planung und Lenkung ²⁾ mit maximaler, sich bis zur Automation steigenden Mechanisierung ³⁾, Güter serienmäßig und massenhaft ⁴⁾ in Betrieben ⁵⁾ hervorzubringen.

Der Aufbau dieser Produktionssphäre ging in den alten Industriestaaten kapitalistisch vor sich, wenn man will privatkapitalistisch. Sie verdrängte die traditionellen Produktionsweisen von Landwirtschaft und handwerklichem Gewerbe schon mit ihrem Auftreten aus der Stellung der Beispielhaftigkeit ⁶⁾. Sie hat mit ihrer vollständigen Durchsetzung, die einen Zeitraum von ca. 150 Jahren einnahm, die diesen Produktionsformen zugehörige Gesellschaftsordnung "umgepflügt" ⁷⁾.

Die Entwicklung verlief in den Anfängen langsamer und beschleunigte sich mit steigender Perfektion. Während in dem Jahrzehnt nach 1870, als sich auch die ersten Massenparteien konstituierten, das Schwergewicht der Bevölkerung sich vom Lande zur Stadt hin verschob, ist heute eine Reduktion des agrarisch produzierenden Teils der Bevölkerung auf 10 bis 15 % als Regelfall anzuse-

1) Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 290 spricht von "Arbeitsfragmentierung". Arnold Gehlen, die Seele im technischen Zeitalter, S. 110. Helmut Schelsky, Industrie- und Betriebssoziologie, aaO, S. 178.

2) Arnold Gehlen, aaO, S. 36: "Das Prinzip der vorbereiteten Vollzüge ... wird zum Grundsatz aller Planung ...". Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 39.

3) Ders., aaO, S. 40. Arnold Gehlen, aaO, S. 20

4) Peter Drucker, zit. bei Ralf Dahrendorf, aaO, S. 112: "Das wahre revolutionäre Prinzip ist die Idee der Massenproduktion". Hans Freyer, Die weltgeschichtliche Bedeutung des 19. Jahrhunderts, S. 11: "Die gesamte Existenz des Menschen im sozialen Raum wurde radikal verändert, indem die maschinellen Produktions- und Verkehrsmittel und die von ihnen erzeugten und verfrachteten Massenwaren auftraten."

5) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 28.
Ralf Dahrendorf, aaO, S. 208 f.

6) Franz Wieacker, Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzbücher und die Entwicklung der modernen Gesellschaft, S. 11.
Hans Huber, Staat und Verbände, S. 3: "Der moderne Geist greift in die Fundamente ein. Hierauf schickt er seine Erfindungen erbarmungslos, als kommandierende Gegebenheiten, in die soziale Welt".

7) Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 285. Zum ganzen Abschnitt vgl. Jean Fourastié, aaO, S. 79 ff. C. Wright Mills, Menschen im Büro, Ein Beitrag zur Soziologie der Angestellten, S. 18. Helmut Schelsky, Industrie- und Betriebssoziologie, aaO, S. 159.

hen ¹⁾. Aber auch dieser von einem Anfangsbestand von ca. 80 % ab gesunkene Bruchteil leitet noch an dauernder Überproduktion und ist auf staatliche Hilfe angewiesen ²⁾.

Diese industrielle Produktionsweise steigerte den Ertrag der menschlichen Arbeitskraft in bisher unvorstellbarem Maß und erzeugte so einen trotz Krisen und Rückschlägen dauernd steigenden Wohlstand ³⁾. Sie erhöhte die Lebenserwartung der Menschen, deren Anzahl infolge der noch kurzfristig beibehaltenen "natürlichen" - den agrarischen Verhältnissen angepaßten - Gebürtigkeit oft auf ein Mehrfaches stieg, dann aber stagnierte.

Durch Ableistung der Arbeit im Industriebetrieb wurde das private Dasein als Freizeit von der Sphäre des Berufs abgesondert ⁴⁾. Dieser Notwendigkeit war zuerst die neue Klasse der Industriearbeiterschaft unterworfen, die mit der Ausdehnung der industriellen Produktion als "Proletariat" ständig zunahm. Die Arbeit an fremden Produktionsmitteln, der Verkauf der Arbeitskraft als Ware in "freier Konkurrenz", der mit einer schlechten materiellen Lage einherging und die Subsumtion des Einzelnen unter die übermächtige Organisation des Betriebs standen zu den traditionellen Wertvorstellungen in einem diametralen Gegensatz und erzeugten so die Spannungen, die unter den Stichworten der Entfremdung, der Klassengesellschaft und des Klassenkampfes die Auseinandersetzung um die neue Gesellschaftsordnung einleiteten. Die Arbeiterschaft, die ihre Existenz der neuen Produktionsform verdankte, richtete ihre politische Aktivität nicht gegen das industrielle System, sondern dagegen, daß es einer herrschenden Klasse von Eigentümern dienstbar bleibe, die seine Vorteile zu Lasten der wirklichen Produzenten monopolisierte. Diese Spannung scheint sich im Reifestadium der industriellen Gesellschaft erheblich zu vermindern ⁵⁾. Die Sphäre der Produktion hat sich durch weitgehende Ausschaltung des freien Wettbewerbs, durch Organisation von Interessen in großem Ausmaß, kurz: durch Monopolisierung und Kartellierung ebenso stabilisiert wie die der Industriearbeiter durch die Bildung von Gewerkschaften. Der von der Gesellschaft nicht mehr getrennte Staat leistet seinen Beitrag zur Herstellung einer relativen Harmonie. Die

1) Arnold Gehlen, aaO, S. 75. Jean Fourastié, aaO, S. 125 f. Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 289. Für die amerikanischen Verhältnisse vgl. C. Wright Mills, aaO, S. 44 f.

2) Das Wort Mills' (aaO, S. 76): "Die amerikanische Bundesregierung wurde sozusagen ein Vollzugsorgan der Farmer", zeigt die Ähnlichkeit der Probleme. Vgl. auch Theodor Eschenburg, Die Herrschaft der Verbände, S. 64 ff. Werner Weber, aaO, S. 141.

3) Arnold Gehlen, Industrielle Gesellschaft und Staat, in: Wort und Wahrheit, 1956, S. 665. John Kenneth Galbraith, Gesellschaft im Überfluß

4) Helmut Schelsky, aaO, S. 161. Max Weber, aaO, S. 560

5) Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 287

Klassenstruktur hat sich verschoben und an Prägnanz und Eindeutigkeit eingebüßt.

Der Bereich der Produktion, der lange Zeit als grenzenlos ausdehnbar galt¹⁾, ist dabei, sich zu begrenzen und darauf langsam zu schrumpfen²⁾. Jean Fourastié hat in diesem Zusammenhang den Industrialisierungsprozeß wie folgt beschrieben: "Die Übergangsperiode ist der Zeitabschnitt, in dem wir leben und der ein traditionelles wirtschaftliches Gleichgewicht von einem zukünftigen und notwendigen neuen Gleichgewicht trennt ..." 3), "das dann erreicht sein wird, wenn der gegenwärtige technische Fortschritt die große Masse der Beschäftigten aus dem primären in den tertiären Sektor überführt haben wird" 4). "Der größere Teil der Wirtschaftswissenschaftler und -theoretiker glaubt noch heute, daß die Industrie mehr und mehr Beschäftigte zählen und daß die Welt von morgen eine einzige große Fabrik sein wird. In Wirklichkeit wird nichts weniger industriell sein als die aus der industriellen Zivilisation geborene Lebensweise" 5). Er schätzt, daß im Zustand des "neuen Gleichgewichts" 20 % der Menschen im primären und sekundären und 80 % im tertiären Sektor tätig sein werden. Diese Endform ist jedoch noch nicht absehbar⁶⁾. Die Endzeitvision, in der wenige Kapitalisten einem Heer von Industriearbeitern gegenüberstehen, ist von der Entwicklung der modernen Gesellschaft jedenfalls überholt. Die in "der beherrschenden industriellen Ordnung der Gesellschaft" - dem Industriebetrieb - angelegten Konflikte haben lange Zeit die Tendenz gezeigt, sich zu Konflikten der gesamten Gesellschaft zu erweitern⁷⁾, die Änderung der Organisationsstruktur und ihre Auswirkungen auf die zahlenmäßige Stärke der Berufsgruppen haben das Klassenschema jedoch bereits heute zerstört⁸⁾. Damit ist die Rolle eines "allgemeinen Standes", der "im Namen der Menschheit sprechen" kann⁹⁾; nicht mehr der Arbeiterschaft

1) Von dieser Vorstellung lebte der proletarische Messianismus

2) C. Wright Mills, aaO, S. 104 f., 229. John Kenneth Galbraith, aaO, S. 198, 302: "Die Bedeutung der Produktion ist zurückgegangen". David Riesman u. a. aaO, S. 23, 34. Ralf Dahrendorf, aaO, S. 234 spricht von institutioneller Isolierung des industriellen Bereichs, der dadurch wieder zu einem Sektor der Gesellschaft werde.

3) Jean Fourastié, aaO, S. 127

4) Ders., aaO, S. 129, unter dem primären Sektor versteht Fourastié im Anschluß an Colin Clark die land- und forstwirtschaftliche, unter dem sekundären Sektor die industrielle Produktion und unter dem tertiären die Dienstleistungen (aaO, S. 79 ff.).

5) Jean Fourastié, aaO, S. 126

6) Ders., aaO, S. 126

7) Ralf Dahrendorf, aaO, S. 209

8) C. Wright Mills, aaO, S. 11

9) Theodor Schieder, aaO, S. 60

allein vorbehalten. An ihre Seite sind die im tertiären Sektor tätigen, d.h. die Angestellten des "neuen Mittelstandes" getreten.

Bei ihrem Fortschreiten hat auch die industrielle Revolution ihre Kinder gefressen. Der liberale und fortschrittliche Mittelstand, der erfolgreich für einen offenen Markt und ein expansives Industriesystem produzierte, ist langsam aber sicher enteignet worden ¹⁾.

Der mittlere Besitz, der die persönliche Unabhängigkeit garantierte, ist verloren gegangen. Die Entwicklung zum Großbetrieb und zum Monopol hat die Welt des kleinen Unternehmens zerstört ²⁾. Die Verlagerung der industriellen Produktion in bürokratisch organisierte Großkonzerne ³⁾ hat die Nachkommen des selbständigen Mittelstandes zu Angestellten werden lassen ⁴⁾; die städtischen Honoratioren, die die "historischen Träger des Bürgergeists" gewesen waren, sind durch die leitenden Angestellten der großen wirtschaftlichen Einheiten verdrängt worden ⁵⁾. "Wer als Ein-

1) C. Wright Mills, aaO, S. 18, 352

2) C. Wright Mills, aaO, S. 40 ff.

3) Reinhard Bendix, Herrschaft und Industriearbeit, S. 284: "Das beste einzelne Merkmal für die innerbetriebliche Bürokratisierung der Wirtschaftsunternehmungen eines Landes ist der Prozentsatz der gehaltsempfangenden Angestellten im Gesamtberufsbild des betreffenden Landes."

4) Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, Dialektik der Aufklärung, S. 182: "Die Möglichkeit, zum ökonomischen Subjekt, Unternehmer, Eigentümer zu werden, ist vollends liquidiert. Bis herab zum Käseladen geriet das selbständige Unternehmen, auf dessen Führung und Vererbung die bürgerliche Familie und die Stellung ihres Oberhauptes geruht hatten, in aussichtslose Abhängigkeit. Alle werden zu Angestellten ...". C. Wright Mills, Die Konsequenz, Politik ohne Verantwortung, S. 50: "Die alten Mittelschichten ... haben sich in eine Angestelltenschar verwandelt, die brav ihre Abhängigkeitserklärung proklamiert."

Die Unternehmerideologie bleibt indessen als kaum verhüllter Vorwand bestehen: David Riesman u. a., aaO, S. 244: "In ihren Aufsätzen und Reden lieben sie (die Geschäftsleute) es, sich über das freie Unternehmertum, über erbitterte Konkurrenzkämpfe und große persönliche Risiken auszulassen. Aber diese Geschäftsleute gleichen den Veteranen des ersten Weltkriegs, die über ihre ruhmreiche Vergangenheit sprechen." Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, aaO, S. 177: "Der Triumph des Riesenkonzerns über die Unternehmerinitiative wird von der Kulturindustrie als Ewigkeit der Unternehmerinitiative besungen."

5) C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 81 ff. Reinhard Bendix, aaO, S. 567: "Langsam ist das Idealbild vom Unternehmer als einer wagemutigen und für Neuerungen aufgeschlossenen Persönlichkeit verdrängt worden durch das Bild vom Manager, das den geschickten Organisator und Koordinator gemeinsamer Anstrengungen idealisiert."

zelter seine Selbständigkeit zu behaupten trachtete, schwamm gegen den Strom" ¹⁾. Der Widerstand des gefährdeten Mittelstandes, dessen Lage objektiv aussichtslos war, richtete sich deshalb gegen das Industriesystem als solches und war gerade darum politisch von ungleich größerer Gefährlichkeit ²⁾. Die Angestellten, die im mittleren und Kleinbetrieb als "Gehilfen der Autorität" ³⁾ und auf Grund ihrer Bildung den Arbeitern gegenüber eine privilegierte Stellung eingenommen hatten, verloren diese Schritt für Schritt. Die wirtschaftliche Besserstellung der unorganisierten Angestellten wurde durch die gewerkschaftliche Organisation der Industriearbeiterschaft und deren Erfolge abgebaut, zuweilen ins Gegenteil verkehrt. Dieser Niedergang entsprach indessen der Stellung der Angestellten in den durchrationalisierten Organisationen. "Mit dem Einzug der Maschinen vermehrten sich in den Büros die reinen Routinearbeiten und entsprechend verminderte sich der Anteil der 'eigene Initiative erfordernden Stellungen'" ⁴⁾. Die Arbeit an den Büromaschinen nähert sich so immer mehr derjenigen, die in Fabriken von Arbeitern geleistet wird; beim Bedienen eines Automaten entfällt jeder Unterschied ⁵⁾. "Mechanisierung, Arbeitsnormen, immer geringere Aussichten für den einzelnen Angestellten, die Zusammenhänge seiner Arbeit zu erkennen und zu verstehen ... das sind die Zukunftsaussichten, die sich aus der Entwicklung der riesigen Verwaltungsapparate

1) C. Wright Mills, aaO, S. 93

2) Ders., aaO, S. 96: "Der 'Radikalismus des Mittelstandes' war in Amerika in Wahrheit reaktionär, denn seine Ziele ließen sich nur mit Hilfe einer kleinbetrieblichen Produktionsweise verwirklichen." Er beurteilt den Nationalsozialismus als Kampf des Mittelstandes gegen die Arbeiter, die stellvertretend für den Industrialisierungs- und Konzentrationsprozeß standen (aaO, S. 91). Er stimmt insoweit mit M. Duverger überein, vgl. Otto Stammer, Politische Soziologie, aaO, S. 291: "... nützen die westlichen faschistischen Systeme vor allem die sozialen Ressentiments der mittleren Gesellschaftsklassen aus ...".

Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 2: "... eine antidemokratische Haltung der Bourgeoisie ... findet im italienischen Faschismus theoretischen wie praktischen Ausdruck."

H. S. Finer, Die Zukunft der Staatsform, S. 9 f., 58. Sigmund Neumann, aaO, S. 78 gewahrt im Nationalsozialismus eine "vage Grundstimmung eines vor- und frühkapitalistischen Wirtschaftsideals. Der kleine selbständige Unternehmer und Gewerbetreibende, der Kleinbauer auf eigener Scholle, handwerkliche Gesinnung der Arbeitenden und die Autarkie des geschlossenen nationalen Raumes", vgl. auch S. 30.

3) C. Wright Mills, aaO, S. 114

4) Ders., aaO, S. 284

5) Ders., aaO, S. 285 ff.

schon deutlich erkennen lassen" ¹⁾. Für die fabrikähnliche Arbeit genügen geringere Fähigkeiten und die Bezahlung ist dementsprechend. War Bildung früher einmal Voraussetzung für eine Anstellung, so wird sie heute zum Hemmnis, denn sie ist "nur so lange wesentlich für den Erfolg, als die beruflichen Bedürfnisse einer Gesellschaft Bildung erfordern" ²⁾. Dies ist in einer Gesellschaft von Angelernten nicht mehr der Fall ³⁾.

"Die durch die moderne Arbeitsorganisation bedingte Enteignung geht somit weit über eine bloße Enteignung von Besitz und Vermögen hinaus; sie erstreckt sich sogar auf die Anwendung der Vernunft bei der Arbeit, auf den zusammenhängenden Überblick und auf das Verständnis des Produktionsgangs" ⁴⁾ und, da die "Empfindungen während der Arbeit" und die Berufserfahrungen den ganzen Lebensstil beeinflussen" ⁵⁾, auf das "persönliche Denk- und Urteilsvermögen" ⁶⁾. Damit ist der Tatbestand der Entfremdung auch für die Angestellten Wirklichkeit geworden ⁷⁾. "Den materiellen Nöten des Industriearbeiters des 19. Jahrhunderts entsprechen im 20. Jahrhundert die seelischen Nöte der kleinen Angestellten" ⁸⁾. Die Entfremdung ist noch radikaler als die der Arbeiterschaft ⁹⁾ und deshalb sind "die Sorgen, die auf den Angestellten von heute lasten ... die Sorgen aller im zwanzigsten Jahrhundert lebenden Menschen ..."; die Angestellten sind die "Avantgarde wider Willen der modernen Gesellschaft" ¹⁰⁾.

Mit dem Rückgang der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Produktion ist die Bedeutung der Verteilung und des Konsums gewachsen. Durch sie muß die Produktion in Gang gehalten werden, die unter stets geringerem Einsatz von Arbeits-

1) C. Wright Mills, aaO, S. 293

2) Ders., aaO, S. 365

3) Ders., aaO, S. 334 schätzt, wohl übertreibend, daß 80 % aller Berufstätigen mit Arbeiten beschäftigt sind, die in weniger als 3 Monaten erlernt werden können Ernst Forsthoff, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft, in: NJW 1960, S. 1273 verneint auch die Notwendigkeit weitergehender Bildung für die Berufsausübung des Juristen.

4) C. Wright Mills, aaO, S. 310

5) Ders., aaO, S. 297

6) Ders., aaO, S. 199

7) Ders., aaO, S. 309; Sigmund Neumann, aaO, S. 30, 79

8) C. Wright Mills, aaO, S. 19

Ralf Dahrendorf, aaO, S. 197 weist darauf hin, daß es für das an Marx gebildete Bewußtsein schwierig sei, die Kategorie der "unterdrückten Klasse" von Vorstellungen der Armut, der Unfreiheit und des Elends zu trennen.

9) C. Wright Mills, aaO, S. 21

10) Ders., aaO, S. 24

kräften steigende Gütermengen ausstößt ¹⁾, die verkauft werden müssen ²⁾. Da aber immer aufs Neue verkauft werden muß, um den Anforderungen der Produktionsmaschinerie gerecht zu werden, müssen die Waren möglichst schnell verbraucht werden. Die wesentlichste Beschäftigung des Bürgers außerhalb der Arbeit besteht deshalb im Konsum, der ihm durch massivste Werbung jeder Art nahegelegt wird; er wird nicht mehr so sehr für die Arbeit als für den Konsum geschult ³⁾: "Heute ist der zukünftige Beruf jedes Kindes der des 'gelernten' Verbrauchers" ⁴⁾. Die Beeinflussung durch die Massenmedien hat nicht nur das spezielle Ziel, ein bestimmtes Produkt abzusetzen, sondern ein weit allgemeineres: die Haltung des Konsumenten als die Grundhaltung des Menschen in der industriellen Gesellschaft zu institutionalisieren und zu verbreiten. Sie tritt autoritär auf und schafft nicht nur den Anreiz, sondern die Pflicht zum Verbrauch ⁵⁾. Schließlich lassen sich "alle charakteristischen Merkmale der volkstümlichen Ideale ... unter dem Gesichtspunkt des Verbrauchs zusammenfassen ..." ⁶⁾. Der durch dieses Phänomen in der industriellen Gesellschaft mitverursachten Verhaltensweise ist Riesman nachgegangen. Sie wird uns noch eingehend beschäftigen. Wir haben festgestellt, daß die Entwicklung des technischen Fortschritts dahin geht, die Beschäftigten aus dem primären in den tertiären Sektor zu überführen. Er "... ruiniert die Besitzer der primären und sekundären Produktionsgüter" ⁷⁾. Man geht wohl nicht fehl, in den festgestellten Sachverhalten eine - vielleicht unbewußte - Abwehr des industriellen, sekundären Sektors gegen eine Verlagerung des Schwerpunkts in den tertiären Sektor zu erblicken, der die Wirt-

1) C. Wright Mills, aaO, S. 105 ff. Jean Fourastié, aaO, S. 102

2) C. Wright Mills, aaO, S. 226: "... in der modernen Gesellschaft ist jedoch das Verkaufen das Allerwichtigste, alles andere ist daneben belanglos ... da gibt es keine Institution, keine menschliche Beziehung mehr, in die die Kauflichkeit nicht eingedrungen wäre ... Unser ganzes öffentliches und privates Leben ist vom Verkaufen erfüllt".

3) David Riesman u. a., aaO, S. 170, 202, 206, 303. Arnold Gehlen, aaO, S. 79: "Es ist kein Zweifel, daß unter ihren wesenseigenen ungestörten Bedingungen die Industrie nicht von einer traditionellen stereotypen Bedarfslage her produziert, sondern daß sie umgekehrt die Bedürfnisse mitproduziert, die Bedürfnisse für Produkte, die sie ganz unabhängig von jeder Nachfrage (die erst dem neugezüchteten Bedürfnis folgt) aus sich selbst heraus entwickelt".

4) David Riesman u. a., aaO, S. 92

5) David Riesman u. a., aaO, S. 86. Arnold Gehlen, aaO, S. 42.

John Kenneth Galbraith, Gesellschaft im Überfluß, S. 171 spricht von "Erzwingung der Nachfrage".

6) C. Wright Mills, aaO, S. 324

7) Jean Fourastié, aaO, S. 180

schaft und Gesellschaft in zunehmendem Maß beherrschen wird ¹⁾. Die Entthronung der Industrie wird aller Voraussicht nach soziale und politische Probleme zeitigen, die denen entsprechen, die bei der Verdrängung des alten Mittelstandes (einschließlich der Bauern) aufgetreten sind. Sie werden nicht zuletzt die Industriearbeiterschaft treffen.

Das Einkommen ist für den enteigneten Menschen der industriellen Gesellschaft die einzige materielle Lebensgrundlage ²⁾. Aber auch dieses Mittel zur Sicherung persönlicher Freiheit wird ihm durch die Statuierung von Konsumpflichten entzogen. So ist die Konsumtion anstatt der Produktion Grundlage der Beherrschung und Ausbeutung der Masse des Volkes geworden ³⁾.

1) Jean Fourastié, aaO, S. 310

2) Arnold Gehlen, Anthropologische Forschung, S. 130

3) Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, aaO, S. 9: "Die Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität, die einerseits die Bedingungen für eine gerechtere Welt herstellt, verleiht andererseits dem technischen Apparat und den sozialen Gruppen, die über ihn verfügen, eine unmäßige Überlegenheit über den Rest der Bevölkerung. Der Einzelne wird gegenüber den ökonomischen Mächten vollends annulliert. Dabei treiben diese die Gewalt der Gesellschaft über die Natur auf nie geahnte Höhe. Während der Einzelne vor dem Apparat verschwindet, den er bedient, wird er von diesem besser als je versorgt. Im ungerechten Zustand steigt die Ohnmacht und Lenkbarkeit der Masse mit der ihr zugewiesenen Gütermenge", aaO, S. 10: "Unter den gegebenen Verhältnissen werden die Glücksgüter selbst zu Elementen des Unglücks".

Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 80: "Das System steht nicht nur auf der Voraussetzung des Rechtes auf Wohllleben, es tendiert dazu, die Gegenposition, nämlich das Recht auf den Verzicht auf Wohllleben, unmöglich zu machen und zwar indem es die Konsumsbedürfnisse selbst produziert und automatisiert. Vielleicht liegt hier überhaupt die Wurzel aller neuverbreiteten Unfreiheiten". Ders., Die gesellschaftliche Situation in unserer Zeit, in: Anthropologische Forschung, spricht von der Konstellation "in der die Produzenten gemeinsam auf die eine Seite rücken und den nichtorganisierten Konsumenten gegenüberstehen" (S. 131).

C. Wright Mills, aaO, S. 67: "Wenn man heute in offiziellen Verlautbarungen vom 'freien Wettbewerb des kleinen Unternehmertums' lobend spricht, so muß das außerordentlich schwierig sein angesichts der erdrückenden Tatsachen, die die Richtigkeit der Untersuchungen Thorstein Veblens immer wieder erweisen, der zu dem Ergebnis kam, daß der freie Wettbewerb keineswegs erledigt ist, sich aber 'im wesentlichen zu einem Konkurrenzkampf zwischen den produktionsbeherrschenden Großunternehmen und der Verbraucherschaft entwickelt habe, bei dem Verkaufskunst und geheime Abreden als Waffe benutzt werden'".

Die Spezialisierung und Versachlichung des Beitrags des Einzelnen zum sozialen Ganzen, das er nicht mehr übersehen kann, läßt ihn von dessen Leistungen in allen Bereichen seines Daseins abhängig werden ¹⁾. Dieses erfaßt ihn an den objektiven Kriterien seiner Existenz ²⁾, auf die sich Leistungen und Reaktionen beziehen können; an seinen Interessen. Sie zu sichern und zur Geltung zu bringen ist ihm daher existenznotwendig.

Die Industrie steht im Mittelpunkt der nach ihr benannten Gesellschaft und fasziniert: "Die jeweils erfolgreichsten Wissenschaften und Fertigkeiten haben eine Art Ausstrahlungswirkung auf unser Weltbild überhaupt ³⁾. "Der eigentliche Unterschied zwischen der industriellen Gesellschaft ... und der ihr vorangegangenen Gesellschaften liegt nicht nur in einem Wechsel des Personals sozialer Positionen, sondern vor allem in der gleichzeitigen Außerkraftsetzung des Systems von Normen und Werten, das die Ordnung der vorindustriellen Gesellschaft garantierte und legitimierte" ⁴⁾. Aus dem Übergang von der "Agrarmoral" zur "Industriemoral" ⁵⁾ resultiert jene Unsicherheit, die als Krisenbewußtsein in Deutschland wohl ihren stärksten Ausdruck gefunden hat. Unter diesem Gesichtspunkt fällt besonders die wirtschaftliche, soziale und politische Entwertung des Grundbesitzes auf ⁶⁾. Mit ihr trat eine, in Deutschland lange Zeit verdeckte Entwicklung zur Entmachtung der auf der Basis des Grundbesitzes führenden Schichten der Gesellschaft

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 40:

C. Wright Mills, Die Konsequenz, S. 31. Vgl. oben S. 38, Anm. 8 das Zitat von Dahrendorf

1) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 11

2) Ders., aaO, S. 92: "Es wird allen Ereignissen und Dingen eine und dieselbe Verhaltensweise möglich, nämlich eine sachliche, an den objektiven Merkmalen allein angreifende". Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 103

3) Arnold Gehlen, aaO, S. 11. Peter Drucker, zit. bei Ralf Dahrendorf, aaO, S. 112: "Im Zentrum der neuen Ordnung steht das industrielle Produktionsunternehmen.

4) Ralf Dahrendorf, aaO, S. 3. R. M. MacIver, Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft, S. 220: "... die industriellen Massen, die einer den Bedingungen der modernen Technik angepaßten rationalistischen Ethik folgen ..."

5) Arnold Gehlen, aaO, S. 70 f.

6) Ferdinand Lasalle, aaO, S. 163. Jean Fourastié, aaO, S. 180.

R. M. MacIver, aaO, S. 55: "Diese paßte so ganz und gar nicht in das feudalistische Konzept, nach welchem allein der Grund und Boden als einziges wirtschaftliches Mittel den Menschen zu Macht und einem guten sozialen Status verhalf".

ein ¹⁾. Die deutsche Innenpolitik hat der Verteidigung dieser Positionen bis 1918 allen nur erdenklichen Vorschub geleistet, sie dadurch aber nicht solider zu gründen vermocht, sondern sie nur umso hohler, brüchiger und künstlicher gemacht ²⁾.

Die industrielle Gesellschaft hat indessen nicht nur die Werte der alten Gesellschaft zerstört, sie ist auch dabei, ihre eigenen aufzubauen: "Eine praktisch-positivistische Einstellung, wie sie im Sinn des Industriesystems liegt, hat sich daher mit eindrucksvoller Unbeirrbarkeit auch über die Grenzen dieses Systems hinaus verbreitet, innerhalb dessen sie entwickelt worden war, z. B. in die politischen und in noch weiterem Sinne in die zwischenmenschlichen Beziehungen hinein" ³⁾. Die Technik der industriellen Produktion hat den Menschen geprägt, denn: "Wir können uns nicht der Technik bedienen, ohne uns ihr in unserm gesamten Verhalten zu verpflichten. Technische Produktion erfordert z. B. eine bestimmte Organisation, die der bestimmten Weise des Produzierens angemessen ist. Diese an der technischen Produktion orientierte Organisation setzt wiederum eine spezifische Disziplinierung des Einzelnen voraus, der in die Organisation eingespannt ist, oder erzwingt sie. Die Disziplinierung des Einzelnen innerhalb der Produktionsorganisation führt auch innerhalb seiner privaten Sphäre zu einer weitgehenden Verplanung seines Lebensablaufs" ⁴⁾. "Eindeutig ist die Tatsache, daß die technische Gestaltung der Natur zahllose Vorbedingungen und Konsequenzen hat, die sich auf das ganze menschliche Leben erstrecken" ⁵⁾.

Arnold Gehlen hat die allgemeine Verbreitung technischer Denkmodelle in der modernen Gesellschaft festgestellt und einige Prinzipien benannt, die der heutigen Bewußtseinsstruktur entsprechen ⁶⁾. Als solche sieht er an: "Das Prinzip der vollen Beanspruchung", das auf verlustlose Ausnutzung von Energien und Kapazitäten hinzielt und daher in der jeweils größtmöglichen Planungseinheit am besten

1) Vgl. noch G.W.F. Hegel, aaO, S. 176; dagegen später Max Weber, Gesammelte politische Schriften, S. 178 ff, der sich am 1. März 1917 (!) gegen die Einbringung einer Fideikommißvorlage wandte.

2) Sigmund Neumann, aaO, S. 19 stellt die "Stabilisierung einer alten Sozialordnung trotz völliger Wandlung der wirtschaftlich-sozialen Struktur" fest.

3) Arnold Gehlen, aaO, S. 13

Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, aaO, S. 152: "Die Gewalt der Industriegesellschaft wirkt in den Menschen ein für allemal.

4) H. Popitz, H.P. Bahrdt, E. A. Jüres, H. Kesting, Technik und Industriearbeit, S. 18

5) Dieselben, aaO, S. 19

James Burnham, zit. bei Arnold Gehlen, aaO, S. 77: "Man denkt genau entlang der Richtung, in der ein Manager, ein Ingenieur, eine Fabrik organisiert."

6) Arnold Gehlen, aaO, S. 37

realisiert werden kann; das "Prinzip der Normgrößen", das die Austauschbarkeit aller Faktoren einschließlich der Menschen intendiert; das "Prinzip der vorbereiteten Vollzüge", das im Begriff des Planes die hergebrachte Jurisprudenz zur Kapitulation zwingt ¹⁾; "das Prinzip der Rückkopplung", die zwingende Vorstellung des Automaten, der "seine Leistung unter dem Einfluß des Ergebnisses eben- derselben" ²⁾ variiert und "das Prinzip der Konzentration auf den optimalen Ef- fekt", dem die übrigen untergeordnet sind und das samt seinen technischen Ver- wirklichungsmitteln die Menschen fasziniert. Es ist ihnen ein Wert eigener Art geworden, "erweitert den Umkreis" ihrer "freien Zwecksetzungen über jedes organische Maß hinaus" ³⁾ und kennt als Mittel keine Grenze der Zielsetzung, da "von der Sache her keinerlei Hemmungen in der Ausbreitung des Herrschafts- willens" bestehen ⁴⁾. Der Mangel objektiver beseitigte auch die subjektiven Schranken und führte zum "Abbau aller Präliminarien des Egoismus" ⁵⁾: "Der Sinn des universellen Prinzips der Technik ist nun nicht mehr der Nutzen, son- dern die Macht" ⁶⁾.

2. DER SOZIALSTAAT

Der Staat, den sich die industrielle Gesellschaft baut, wird in gleicher Weise nach ihren Prinzipien geformt, wie andere, nicht unmittelbar zur Produk- tion gehörige Bereiche. Er "war im Begriff des öffentlichen Lebens der große Ra- tionalisierer, der unbarmherzig alles ... den Zwecken seiner Machtsteigerung unterordnete" ⁷⁾. Er hat die intermediären Gewalten beseitigt und sich "als voll- ständige Parallele zur kapitalistischen Wirtschaft geformt, die ihrerseits durch

1) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 181

2) Arnold Gehlen, aaO, S. 20.

Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 40

3) Ders., aaO, S. 167. Ders., Die weltgeschichtliche Bedeutung des 19. Jahr- hunderts, S. 13

4) Arnold Gehlen, aaO, S. 75

5) Ders., aaO, S. 52

6) Hans Freyer, aaO, S. 13. Ders., Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 111 ff.

7) Theodor Schieder, aaO, S. 100.

C. Wright Mills, Die Konsequenz, S. 28: "Die Geschichte der modernen Ge- sellschaft läßt sich am leichtesten als die Geschichte der Ausweitung und Zen- tralisierung der Machtmittel begreifen".

die allmähliche Enteignung der selbständigen Produzenten entstanden war" ¹⁾.

Unterschiede zwischen Industriebetrieb und Staatsbetrieb wurden eingeebnet ²⁾ und auch dieser wird am Vorbild des Automaten gemessen, der sich durch Rückmeldung seiner Ergebnisse steuert. Die alltägliche Herrschaft wird in diesem Staat als Verwaltung aller denkbaren Bereiche ausgeübt. Er garantiert die Sicherheit der äußerst störungsempfindlichen Großapparaturen, in denen öffentliche, halböffentliche und private Elemente unentwirrbar verschlungen sind.

Gewaltenteilung und Grundrechte waren die freiheitsverbürgenden Bestandteile der rechtsstaatlichen Verfassung ³⁾. Diejenigen Kräfte der modernen Gesellschaft, die wir unter dem Begriff des Parteienstaats zu beschreiben suchten, haben in Verbindung mit allen anderen Faktoren, die untersucht werden sollen, die Gewaltenteilung alter Art dieser Funktion weitgehend entkleidet. Auch die Freiheits- und Grundrechte sind durch andere Eigenschaften des modernen Staates in Gefahr, das gleiche Schicksal zu erleiden, so durch seine Tendenz zur Sozialstaatlichkeit ⁴⁾.

Die Trennung von Staat und Gesellschaft ist aufgehoben ⁵⁾. Die Verwaltung kann nicht mehr auf die Ausführung von Gesetzen beschränkt sein, weil diesen der abstrakte und generelle Charakter verloren gegangen ist ⁶⁾. Sie ist vielmehr mit der Rechtsprechung, die nicht mehr wesentlich subsumiert, zum unmittelbaren Vollzug der Verfassungsgrundsätze verpflichtet, falls die gesetzliche Ermächtigung ausbleibt ⁷⁾. Die Freiheit wird nicht mehr als Produkt des Gesellschaftsprozesses angesehen, man glaubt eher, sie im Kampf gegen ihn sichern zu müssen. Das freie Spiel der Kräfte erscheint nicht mehr in Analogie zum Marktmechanismus der liberalen Wirtschaft als unbewußt eingeschlagener Weg zu einer richtigen Lösung, sondern als überwachungs- und korrekturbedürftig. Die Freiheit verliert deshalb ihren

-
- 1) Theodor Schieder, aaO, S. 90 unter Hinweis auf Rathenau, Naumann und Max Weber. C. Wright Mills, aaO, S. 28: "Das Wachstum der Industriegesellschaft hat in dem Maße, wie die Bauern und Handwerker durch Privatunternehmer und Staatsbetriebe ersetzt wurden, zum Ausbau und der Zentralisierung der Produktionsmittel geführt."
 - 2) Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 82: "Sodann der Staat, der sich, je aufgeklärter er wurde, desto mehr den Ideen der zentralgesteuerten Maschine und des rational organisierten Betriebs zuwandte".
 - 3) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 38
 - 4) Werner Weber, aaO, S. 147: "Für die Freiheit der Lebensentfaltung und Lebensverantwortung, die die Grundrechte sichern wollen, läßt er wenig Raum."
 - 5) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 2
 - 6) Ders., aaO, S. 9
 - 7) Otto Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL, Heft 17, S. 43

negativen Charakter als Ausgrenzung ¹⁾ und erhält einen positiven Inhalt. Ihn verbürgt der Staat als Leistungsträger ²⁾. Er ist dabei, so weite Teile der Sozialordnung zu formen, daß eine Entwicklung zu seiner vollständigen Verfügung über sie absehbar wird ³⁾. Dieser Staat ist nicht mehr die obrigkeitliche Apparatur, die nach abstrakten und generellen Regeln eingreift und den Nimbus der Neutralität wahrt. Er ist von gesellschaftlichen Kräften aller Art durchdrungen worden.

Der klassische Parlamentarismus stand im Dienst der ratio ⁴⁾, der Fortschritts-idee und damit der Unternehmerinteressen. Das Parlament des Sozialstaats wird zum Verteilungsmechanismus. Der Anteil, der im Kampf um die Staatswillensbildung gewonnen wird, bestimmt zugleich die Quote bei der Verteilung ⁵⁾. Und daß nicht nur Parteien, sondern einfach alle - Verbände, Kirchen, Organisationen jeder Art und auf jeder Ebene - mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln um diese Quote kämpfen, ist ihr gutes Recht.

Es soll hier nicht in die ausgedehnte Diskussion darüber eingetreten werden, ob das Grundgesetz die Sozialstaatlichkeit zur Rechtspflicht, zum "Staatsziel" erklärt habe oder wie sonst die Verfassung zu diesem Problem stehe ⁶⁾, es sollen lediglich Ursachen und Folgen der Realität des Sozialstaats skizziert werden. Forsthoff hat die Tendenz zur Sozialstaatlichkeit von der veränderten Proportion zwischen beherrschtem und effektivem Lebensraum prinzipiell abgeleitet ⁷⁾, wem der Terminus "Lebensraum" Unbehagen bereiten sollte, der wird auf die Arbeits-teiligkeit der industriellen Arbeitsorganisation hingewiesen und darauf, daß die Existenz des Einzelnen von einem ganz speziellen Beitrag zum Ganzen abhängt, der ihm keine Sicherheit für seine Existenz bietet, falls das Ganze der Gesellschaft nicht funktioniert. Diese Gesellschaft ist aber wie keine vor ihr durch die Verfügungsgewalt über alle notwendigen Faktoren in der Lage, kollektive Sicherheit zu gewährleisten. Die vom industriellen Sektor ausgehenden Vorstellungen des

1) Carl Schmitt, aaO, S. 4

2) Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL, Heft 17, S. 18

3) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 63

4) Ders., Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 14

5) Ders., aaO, S. 16. Nach Wolfgang Böckenförde, Der allgemeine Gleichheitssatz und die Aufgabe des Richters, S. 44, wird das "Gesetz mehr und mehr inhaltlich und formal ein Kompromiß über Zuteilungen".

6) Vgl. statt aller: Ernst Forsthoff und Otto Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL, Heft 17

7) Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 6

Planes ¹⁾ haben eine zwingende Wirkung auf die Zeitgenossen, gerade weil sie Sicherheit verbürgen. Es handelt sich keineswegs um ein neues Phänomen; elementare Wünsche des Menschen werden befriedigt, denn das "Grundbedürfnis der magischen Praxis nach Stabilität und Störungsfreiheit des Weltverlaufs ist das eines handelnden Wesens"²⁾ Was Magie mit ungenügenden Mitteln zu erzwingen suchte, ist in der industriellen Gesellschaft Gegenstand rationaler Planung. Außerhalb der Sicherungsapparaturen gibt es für den Einzelnen kein Heil. Es gibt keine Sicherheit eigenen Rechts mehr und sie meint Forsthoff, wenn er vom "beherrschten Lebensraum" spricht. Die Agrargesellschaft, die auch heute noch oft als "natürliche" im Sinn eingelebter Selbstverständlichkeit erscheint, hat dem Einzelnen, der in bedürfnisloser relativer Unabhängigkeit auf seinem beherrschten Lebensraum, einem Stück Land, saß, solche Sicherheit in vielen Fällen gewährt. Sie ist dahin und es nützt nichts, ihr nachzutruern. Wenn Forsthoff dem "künstlichen Gebilde" des Staats der Industriegesellschaft die "Volksordnung" ³⁾ entgegensetzt, die zwar nicht als "organisch gewachsen" vorgestellt wird, aber dem Einzelnen einen "beherrschten Lebensraum zurückgeben" soll, wenn er die Überwindung der "Künstlichkeit" nur durch den "Sinn für das Echte, Heile und Unverletzte" ⁴⁾ für möglich hält, so scheint es nicht mehr, daß der Terminus "Lebensraum" von ungefähr kommt. Denn diese agrarisch-völkische Rückschau bedeutet eine Abwendung von der industriellen Welt und deren radikale Abwertung ⁵⁾. Es bleibt unklar, was ein "Echtes", das den Hegel'schen Begriff der Vermittlung leugnet, bedeuten soll, da es ebenso historisch geworden ist wie die Gesellschaft von heute, was ein Heiles und Unverletztes, und wo in freier Willkür das Stadium der unverletzten Volksordnung angesetzt und ein falsches Sein statuiert und oktroyiert wird, das dem Seienden Maß und Richtschnur sei. Die Requisiten des Obrigkeitsstaates, der Sehnsucht des deutschen Bürgers ⁶⁾ werden aufgeboten; sie kulminieren in der Lehre vom *pouvoir neutre* ⁷⁾. Diese Tradition der deutschen Staatsrechtslehre weist stets zurück in den Stand der Unschuld der agrarischen Verhältnisse. "Ab integro nascitur ordo" schließt Forsthoff und wendet sich damit vom "künstlichen Gebilde" der Industriegesellschaft ab, zu dessen rechtlicher Erhellung er wie wenige beigetragen hat ⁸⁾. Ebenso wenig wie Marx

1) i. S. der "Regelung des Totalablaufs eines künftigen Geschehens", vgl. Ernst Forsthoff, Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht, in: DVBl. 1957, S. 114

2) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 18

3) Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 24

4) Ders., aaO, S. 24

5) Vgl. oben S. 37 Anm. 2

6) Vgl. oben S. 12 Anm. 7

7) Ernst Forsthoff, aaO, S. 19 ff.

8) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Die versäumte Reform, S. 25: "Sie (die Professoren) leben in der Vorstellung einer ständisch gegliederten Gesellschaft, die es seit dem ersten Weltkrieg nicht mehr gibt".

in der klassenlosen Gesellschaft vermag Forsthoff in der Volksordnung die industrielle Arbeitsteilung und die aus ihr folgende Entfremdung rückgängig zu machen. Nur indem man sich ihrer bedient, nicht im Kampf gegen sie kann sie gebändigt werden, nur indem man sich verbietet, das "Echte und Heile", die Idylle des Landlebens, die keine reale Chance hat, gegen den rationalisierten Betrieb der industriellen Gesellschaft auszuspielen, kann ein Anfang gelingen.

Das Herrschaftsmittel aller Großorganisationen der industriellen Welt ist die rationalisierte Bürokratie ¹⁾, insbesondere die staatliche ²⁾. Während in der Wirtschaft die Bürokratisierung erst mit dem Übergang zum Großbetrieb einsetzte, hatte schon der absolute Staat die Zentralisierung aller Machtmittel und damit die bürokratische Rationalisierung seiner Herrschaft betrieben ³⁾. Heute übertrifft die Rationalität der Wirtschaft die des Staates, der sich bemüht, den Vorsprung nicht zu groß werden zu lassen ⁴⁾. Alle übrigen gesellschaftlichen Gruppen und Mächte haben sich in gleicher Weise formiert; der politische Kampf wird so zur Konkurrenz der Bürokratien ⁵⁾. Die gesellschaftlichen Folgen dieser Entwicklung, die Vermehrung der Zahl der Angestellten und daraus resultierenden Probleme haben uns bereits beschäftigt ⁶⁾. Die Gefahren, die Forsthoff anscheinend resignieren lassen, sind in der Tat groß: der Mangel eigener "Daseinsreserven" ⁷⁾ weckt das Bedürfnis nach "organisierten Vorkehrungen", nach "Versorgungsapparaturen" ⁸⁾, das durch die militärischen und wirtschaftlichen Zusam-

1) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 128 ff., 567 ff.

2) Werner Weber, aaO, S. 147: "Der Sozialstaat ist seiner Tendenz nach exekutivischer Staat, Verwaltungsstaat".

3) Vgl. oben S. 43 Anm. 7

4) Max Weber, aaO, S. 129: "Überlegen ist der Bureaukratie an Wissen: Fachwissen und Tatsachenkenntnis, innerhalb seines Interessenbereichs, regelmäßig nur: der private Erwerbsinteressent. Also: der kapitalistische Unternehmer. Er ist die einzige wirklich gegen die Unentrinnbarkeit der bureaukratischen rationalen Wissensherrschaft (mindestens: relativ) immune Instanz. Alle anderen sind in Massenverbänden der bureaukratischen Beherrschung unentrinnbar verfallen, genau wie der Herrschaft der sachlichen Präzisionsmaschinen in der Massengüterbeschaffung".

5) Max Weber, aaO, S. 128: "Wie die Beherrschten sich einer bestehenden bureaukratischen Herrschaft normalerweise nur erwehren können durch Schaffung einer eigenen, ebenso der Bureaukratisierung ausgesetzten Gegenorganisation. ."

6) Vgl. oben S. 37 ff.; im staatlichen Bereich ist die Unterscheidung von Beamten und Angestellten stets fragwürdiger geworden.

7) Ernst Forsthoff, *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*, S. 6

8) Ders., aaO, S. 7

menbrüche und die Zeit des totalen Staates noch über das Normalmaß hinaus gesteigert worden ist. Die "Daseinsvorsorge" prägt in zunehmendem Maße den Charakter des Staates. Seine Hauptaufgabe wird es nun, das Sozialprodukt mit dem Ziel der "Gerechtigkeit" zu verteilen; er wird zum Verteilerstaat ¹⁾. Die Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge reicht weit hinein in den individuellen Bereich und erzeugt Macht, die sich mit der Notwendigkeit der staatlichen Vorsorge steigert. Ihre Umformung in Herrschaft ist nur noch ein weiterer Schritt, der befürchtet werden muß, da er sich fast von selbst versteht ²⁾. Wenn der Mechanismus von Schutz und Gehorsam in der modernen Gesellschaft losgelassen wird, steigert sich die Herrschaft bis zu "letzter Intensität" ³⁾.

Gegen Gefährdungen dieser Art gewähren die rechtsstaatlichen Freiheitsrechte keinen Schutz, da sie Ausgrenzungen sind ⁴⁾. Rechtsinstitute, die im Sozialstaat eine den Freiheitsrechten analoge Funktion wahrnehmen könnten, sind indessen nicht entwickelt worden. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Das soziale Grundrecht, das nicht auf Freiheit, sondern auf Teilhabe ausgeht ⁵⁾, ist nicht in eine bündige abstrakte Form zu fassen, da es als Prinzip materialer Gerechtigkeit in jedem Fall anders aussieht ⁶⁾ und mit den Prinzipien bürgerlich rationaler Rechtskultur in Widerspruch steht ⁷⁾. Wenn Grundsätze dieser Art unmittelbar als Verfassungssätze gelten sollen, so ist damit die intermediäre Stufe der Gesetzgebung zugunsten der Verwaltung ausgeschaltet ⁸⁾. Die Exekutive und Rechtsprechung werden für jeden

1) Ernst Forsthoff, aaO, S. 8

2) Werner Weber, aaO, S. 148: "Die Gewaltenteilung wird von ihm unmittelbar in Frage gestellt. Die entscheidenden Staatsfunktionen häufen sich bei ihm so sehr in der Exekutive an, daß das Gleichgewicht der überlieferten Gewaltenteilung verloren geht".

3) Ernst Forsthoff, aaO, S. 9

4) Ernst Forsthoff, aaO, S. 10. Ders., Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL, Heft 12, S. 18. Günther Dierig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: JZ 1953, S. 193 f.

5) Ernst Forsthoff, aaO, S. 19

6) Otto Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL, Heft 12, S. 35.

Ernst Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, S. 45 ff. weist darauf hin, daß die Grundrechte nicht mehr in erster Linie als Individualrechte, sondern als Werte aufgefaßt werden, die realisiert werden sollen. Nach Umdeutung in soziale Pflichtbindungen, werde ihnen unter Eliminierung ihres liberalen Gehalts eine Drittwirkung beigelegt.

7) Max Weber, aaO, S. 470, 507

8) Ernst Forsthoff, und Otto Bachof, aaO, S. 17 und 50 zum Problem des unmittelbaren Verfassungsvollzugs. Carl Schmitt, Rechtsstaatlicher Verfassungsvollzug.

einzelnen Fall "gesetzgeberisch" tätig und definieren die Gerechtigkeit ad hoc ¹⁾. Diese materialen Prinzipien fordern Handeln in sozial erwünschtem Sinn, also die Möglichkeit des Ausweichens gegenüber strengem Recht. Sie sehen auf die Person und darauf, was ihr wohl zugemutet werden könne und auf die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Entscheidung, während die rechtsstaatliche Forderung doch lautete, daß ohne Ansehen der Person und des Standes Recht gesprochen werden

-
- 1) Ernst Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, glaubt deshalb, daß der Verfassungstext keine Sicherheit mehr biete (S. 47), da er durch eine geisteswissenschaftlich-werthierarchische Methode (S. 55), die die Orientierungspunkte für ihre Auslegung außerhalb der Normen finde (S. 38) in eine Kasuistik aufgelöst werde (S. 55), die offen bleiben wolle, um jeden Einzelfall unabhängig von der Norm entscheiden zu können (S. 56). Mit dieser Methode stellten sich die Gerichte über das Gesetz, S. 41: "Die Jurisprudenz vernichtet sich selbst, wenn sie nicht unbedingt daran festhält, daß die Gesetzesauslegung die Ermittlung der richtigen Subsumtion im Sinne des syllogistischen Schlusses ist". Er spricht in: NJW 1960, S. 1273, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft, von der Depossedierung des Richters, die durch die mangelnde Definierbarkeit und Kalkulierbarkeit des Rechts und damit der Prozesse droht. Er hat deshalb "immer bescheidenere Vorstellungen .. von dem Beruf des Juristen in dieser Zeit" (Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, aaO, S. 128). Da aber nach seinen Worten der Rechtsstaat stets nur den sozialen status quo gewährleisten könne (aaO, S. 18), wird dessen Wandel der Jurisprudenz andere Aufgaben stellen (Vgl. dazu David Riesman u. a., aaO, S. 318: "Der status quo erweist sich als das illusionärste aller Ziele"). Zum sozialen status quo vgl. auch Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 72: "Die Heiligkeit des privaten Eigentums gehört zu den Merkmalen der Agrargesellschaft ... diese undiskutable Bejahung und Bewertung des Eigentums, ferner der Wille zur Stabilität, der in Jahreszeiten, Jahren und Generationen denkt, sowie endlich die Bereitwilligkeit zur Unterordnung unter etwas Allgemeines und Unbeeinflussbares, (die in der Jägerkultur noch nicht, in der Industriekultur nicht mehr herausgefordert wird) - all diese Grundkategorien kristallisieren zu dem Inbegriff traditioneller Kultur, zur Rechtsordnung. 'Die Rechtsordnung ist das entscheidende Politikum seit dem Übergang des Menschen zur bäuerlichen Lebensweise' (Heichelheim, Wirtschaftsgeschichte des Altertums, S. 38)". Dieser angedeutete Sprung aus der Rechtsordnung schlechthin ist es, der Forsthoff entmutigt. Die Durchbrechung der Rechtsordnung erfolgt indessen häufig zu Gunsten derer, die zu schwach waren, sie mit zu prägen. So erweist sich heute die Verteidigung rechtsstaatlicher Institutionen unter Umständen als Form politischen Konservatismus'.

solle. Ein solch unmittelbarer Verfassungsvollzug ¹⁾ zerstört aber die ganze Förmlichkeit rechtsstaatlichen Verwaltens und die in ihr liegende Freiheitschance des Bürgers. Der Staat wird total, wenn er die Grundrechte nicht nur achtet, sondern sie einem jeden als Pflichten auferlegt. ²⁾ Aber auch bei Einschaltung der Zwischenstufe des technischen Gesetzes ³⁾ ist keine Abhilfe zu erwarten, denn auch es kann angesichts des Ungenügens der Normenordnung des Verfassungsrechts nur eine Verteilungsmaßnahme sein, die sich auf Maßstäbe materialer Gerechtigkeit stützt. Welcher Art von Herrschaft solches Recht bisher zugehörte, hat Max Weber eindeutig geklärt: der Despotie, die ohne Bindung an Normen, fallweise, Kadijustiz übend, entscheidet ⁴⁾. Es ist für den Juristen in der Tat beängstigend: die Verfassung schweigt und die Gesetze sind in ihrer bisherigen Form untauglich. "Die Dinge sind hier wesentlich weiter gediehen als ihre rechtliche Formung" ⁵⁾ und es scheint nicht so, wie Forsthoff halben Herzens annimmt, daß der formalisierte Rechtsstaat einer jeden gesellschaftlichen Konstellation übergestülpt werden könne ⁶⁾, ohne daß sein Gehalt an Freiheitsgarantie verloren ginge. Vielleicht trifft das Wort vom Abbau der rechtlichen Verfassung den Sachverhalt am besten, denn auch Forsthoff kehrt nach seinem Plädoyer für die rechtsstaatliche Verfassung zu der Feststellung zurück, daß der Zweifel berechtigt sei, "ob nicht die Kraft des gesetzten Verfassungsworts in einem solchen Maße erlahmt ist, daß wir überhaupt dem Ende der Epoche der kodifizierten Verfassungen zuzugehen drohen" ⁷⁾. Dieses Ende wäre auch dasjenige der

1) Otto Bachof, aaO, S. 50

2) Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 10.

Werner Weber, aaO, S. 147: "Der Sozialstaatscharakter mit seiner Tendenz zur Verplanung des Lebens nähert auch die Staatenwelt des Westens an die totalitären Regime an, in denen dieses Prinzip bis zur letzten Konsequenz entwickelt ist", S. 148: "Der soziale Verwaltungsstaat mit seinem inneren Zwang zur Totalität ist nicht darauf angelegt, sich mit der Lebenswelt individueller Daseinsverantwortung und gewaltenteilender Machtaufhebung versöhnlich zu verbinden."

3) Günther Dierig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: JZ 1953, S. 195

4) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 493

5) Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, aaO, S. 14

6) Ders., aaO, S. 16

7) Ernst Forsthoff, aaO, S. 30.

Hans Huber, Die Umwälzung im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Ordo, Band 7, S. 189 f. spricht von der Abwertung des Konstitutionalismus. Ders., Niedergang des Rechts und der Krise des Rechtsstaats, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Giacometti, S. 59 ff.

bürgerlich-rationalen Rechtskultur ¹⁾.

Noch ist das Grundgesetz eine bürgerlich-rechtsstaatliche Verfassung, wenn diese Kennzeichnung nicht schon ein Pleonasmus ist, aber der Sozialstaat ist ohne Zweifel die stärkere Wirklichkeit. Im Konfliktfall würde der Rechtsstaat "einfach hinweggefeht" ²⁾.

Die Abhängigkeit des Einzelnen von den Versorgungsapparaturen hat diesen Herrschaftschancen in unvorstellbarem Ausmaß gebracht. Die Drohung mit dem Ausschluß von ihren Leistungen ist identisch mit der des Ausschlusses aus dem Leben. Steigerung der Macht bis zu "letzter Intensität" ³⁾, eine "bis zur Vernichtung gesteigerte Verwaltung" ⁴⁾ steht in Aussicht, falls der Gehorsam gefordert wird, der dem gewährten Schutz entspricht. Forsthoff fordert deshalb, Sozialfunktion und Macht sollten einander ausschließen, aber nicht einmal institutionelle Sicherungen sind dazu in der Lage, wenn sich kein Widerstand der Betroffenen regt. Sie verzichten auf Gegenwehr, weil ein einmaliger Sieg gegen die Verwaltung ein "Pyrrhus-sieg" sein würde. Der Eindruck der Übermacht der Verwaltung ist derart, daß auch eine gesetzlich zulässige Abwehr aussichtslos erscheint, weil sie das gute Einvernehmen mit den herrschenden Mächten beeinträchtigt ⁵⁾. Die im unmittelbaren Verfassungsvollzug handelnde Verwaltung kann so die Freiheit im Rahmen der Anstaltsverwaltung durch Unterwerfung im besonderen Gewaltverhältnis, im Rahmen fiskalischer Verwaltung durch Vertragsfreiheit und im Rahmen der Leistungsverwaltung durch Mangel an Normierbarkeit und dadurch eingeschränkte Kontrollierbarkeit entscheidend einengen ⁶⁾. Diese Macht wird von den Betroffenen in der Regel nicht angegriffen; es bleibt deshalb nur die Möglichkeit, daß die Verwaltung auf die ihr zugefallene Macht verzichtet ⁷⁾. Die Frage an den Menschen "ob er das geistige Maß und die sittliche Kraft aufbringen wird, seine Freiheit durch Vernunft zu regeln, ob er nicht eines Tages wollen wird, bloß weil er kann, ist nun erst gestellt ..." ⁸⁾.

1) Werner Kaegi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, S. 97, 24 spricht vom Ermüden des Willens zur rechtlichen Ordnung, vom Niedergang des Normativen (S. 10), und davon, daß der 'Kult des Gesetzes' durch den 'Kult des Lebens' abgelöst worden sei.

2) Otto Bachof, aaO, S. 47

3) Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 9

4) Theodor W. Adorno, Prismen, Kulturkritik und Gesellschaft, S. 60

5) Ernst Forsthoff, aaO, S. 12

6) Otto Bachof, aaO, S. 52 f.

7) Ernst Forsthoff, aaO, S. 12

8) Hans Freyer, Die weltgeschichtliche Bedeutung des 19. Jahrhunderts, S. 13

Auch die moderne Wirtschaftspolitik ist in den Rahmen der Sozialpolitik eingefügt; sie ist Sozialpolitik geworden ¹⁾, indem sie das Prinzip des Laissez-faire aufgab und zur Intervention überging. Ihre Ziele sind heute unbestritten Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Stabilität. Keine Regierung kann sich diesen Erfordernissen ernsthaft widersetzen. An erster Stelle steht die Vollbeschäftigung. Sie steht anscheinend im Gegensatz zu den weiteren Forderungen nach Stabilität des Geldwerts und des Preisniveaus. Der unteilbare Rest, der bei der realen Gegensätzlichkeit dieser Faktoren bleibt, scheint eine langfristige Geldentwertung zu sein, die in den Industriegesellschaften eine ähnliche Kurve zeigt wie der Zuwachs der Produktivität. Sie ist der faule und doch wirksame Kompromiß zwischen den genannten Forderungen und widerspricht in ihrer kaum merklichen Art dem allgemeinen Sicherheitsbedürfnis nicht, da die Realeinkommen dauernd steigen und in größeren Maßstäben mit ihr gerechnet wird. Diesen Zielen dient die Geldpolitik der Zentralbanken, die durch Änderung der gesetzlichen Mindestreserven und des Diskontsatzes die Konjunktur dämpfen oder anheizen. Die wirtschaftliche Bedeutung des Staates hat laufend zugenommen und wird für seine wirtschaftspolitischen Ziele eingesetzt. Die Staatsausgaben wachsen schneller als das Sozialprodukt, so daß ein stets größerer Teil abgeschöpft und umverteilt werden muß ²⁾. Der Anteil des Staates ist in Deutschland auf etwa 40 % gestiegen, den höchsten Satz in der westlichen Welt ³⁾. Diese Entwicklung wurde durch Krisen, Notzeiten und Kriege gefördert, jedoch nicht verursacht. Nicht nur die Art der Ausgabe dieser Beträge, sondern auch die der Einnahme vorausgehende Steuerpolitik dient den vielfältigsten sozialpolitischen Zwecken. Schließlich hat der Staat die Wirtschaft mit einem engen Netz von Reglementierungen überspannt, durch die er mittelbar die Gesellschaft formt. Auf dem eigentlichen Gebiet der Daseinsvorsorge ist der Staat selbst Unternehmer geworden. Seine oft marktbeherrschende Stellung sichert ihm wirtschaftliche Mitspracherechte. "Dieser soziale Leistungs- und Wohlfahrtsstaat hat den demokratischen Gesetzgebungsstaat zu einem Verwaltungsstaat gemacht" ⁴⁾. Aber zu glauben, daß

1) Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 8

2) P. A. Samuelson, Volkswirtschaftslehre, S. 119 ff.

3) Er beträgt in den USA ca. 25 %, vgl. P. A. Samuelson, aaO, S. 120

4) Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 87, Anm. 21. Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 13: "Der Verwaltungsstaat kann sich auf die sachliche Notwendigkeit, die Lage der Sache, den Zwang der Verhältnisse, die Not der Zeit und andere, nicht norm-, sondern situationsbestimmte Rechtfertigungen berufen. Dementsprechend findet er sein Daseinsprinzip in der Zweckmäßigkeit, Nützlichkeit und, im Gegensatz zur Normgemäßheit des auf Normierungen beruhenden Gesetzgebungsstaates, in der unmittelbar konkreten Sachgemäßheit seiner Maßnahmen, Anordnungen und Befehle". Vgl. auch aaO, S. 9 u. 11: "Der totale Staat ist seiner Natur nach ein Verwaltungsstaat ..."

Ottmar Ballweg, Zu einer Lehre von der Natur der Sache, S. 29 ff.

die dem Sozialstaat zu Grunde liegende Gesellschaftsstruktur so restauriert werden könne, daß eine bürgerlich-rechtsstaatliche Verfassung aus ihr folge, fällt niemandem mehr ein.

3. DIE VERBANDSGESELLSCHAFT 1)

Grundlagen

Neben den Parteien sind bald gesellschaftliche Organisationen anderer Art auf der politischen Bühne des modernen Staats erschienen ²⁾. Sie sind unter dem Begriff der Verbände immer stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit getreten. Schon Max Weber hatte beiläufig bemerkt: "Die Chancen der 'berufsständischen' Vertretungen sind nicht gering. In Zeiten der Stabilisierung der technisch-ökonomischen Entwicklung werden sie überaus groß sein. Dann wird das 'Parteileben' aber ohnehin weitgehend abflauen" ³⁾. Die Zeit der Stabilisierung scheint gekommen ⁴⁾. Der Staat, der als Großverteiler die Sicherheit der Sozialordnung herstellt, der den Einzelnen an den objektiven Kriterien seiner Existenz erfaßt ⁵⁾, fordert die Interessen heraus, sich zu organisieren und den Kampf um die Quote bei der Verteilung des Sozialprodukts aufzunehmen ⁶⁾; die "Verwirtschaftlichung der Politik" ⁷⁾ wirkt auf alle Bereiche der Gesellschaft zurück.

In der industriellen Gesellschaft ist der Einzelne stets unfähiger geworden, seine Position aus eigener Kraft zu sichern und seinem Willen Geltung zu verschaffen ⁸⁾.

1) Vgl. zum Ganzen: Jakobus Wössner, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens (Die Verbandsgesellschaft), Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 79 ff.

2) Jakobus Wössner, aaO, S. 42: "Es läßt sich gleich zu Anfang sagen, daß eine parallele Entwicklung festzustellen ist zwischen dem Aufkommen und der Fortbildung der modernen Wirtschaftsformen einerseits und der Entwicklung von Verbänden andererseits."

3) Max Weber, aaO, S. 176

4) C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 383: "Heute beginnt sich der Markt zu schließen". Arnold Gehlen, aaO, S. 43 spricht von "Kristallisation" (im Anschluß an Pareto).

5) Vgl. oben S. 41, Anm. 2

Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 291

6) Jakobus Wössner, Industriegesellschaft, aaO, S. 64 stellt ein staatliches Bedürfnis nach Verbänden fest. Werner Weber, aaO, S. 145.

7) Werner Weber, aaO, S. 145. Sigmund Neumann, aaO, S. 101

8) Werner Weber, aaO, S. 145, 150, 153. Günther Dierig, aaO, S. 195
Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 81

In diese Lage ist er unabhängig von seiner individuellen Bedeutung geraten, denn weder der Arbeiter oder Angestellte, noch der Unternehmer oder Konzern sind in der Regel stark genug, allein befriedigende Lebensbedingungen zu erkämpfen oder zu erhalten, wenn auch die Dringlichkeit der Konzentration der Kräfte auf den genannten Stufen ungleich ist ¹⁾. Die allseitige Abhängigkeit aller Glieder der industriellen Gesellschaft erzwingt die Organisation aller Funktionen und Interessen, gleich welcher Art, denn nur als gleichwertige Institutionen und das heißt als Bürokratien sind sie in der Lage, mit anderen Interessen erfolgreich zu konkurrieren ²⁾ und ihren Mitgliedern Freiheit im positiven Sinn, d. h. Sicherheit, zu verbürgen ³⁾. Die Verbände spiegeln den arbeitsteiligen Zusammenhang der industriellen Gesellschaft wieder und sind Beweis für die Rationalisierung aller ihrer Glieder ⁴⁾. Die Außen-tätigkeit dieser Organisationen ist nicht an eine bestimmte Adresse gerichtet; sie haben die gesamte Gesellschaft von ihrem Interessenstandpunkt und der zu ihm "verpaßten Ideologie" ⁵⁾ aus zu überwachen und sich bei allen denkbaren Instanzen ein-

1) Auch die Vertretungen einzelner Machtblöcke der Wirtschaft und Firmen reihen sich unter die Verbände ein.

2) Max Weber, aaO, S. 128, vgl. oben S. 47 f..

Hans Huber, Staat und Verbände, S. 8: "Der Mensch sucht im Verband nicht mehr nur irgendeine Ergänzung, sondern teilweise abdankend und Schutz suchend flieht er in ihn hinein".

Ludwig Raiser, Vertragsfreiheit heute, in: JZ 1958, S. 3: "Ihre (der Massengesellschaft) Glieder sind nur noch zum kleinsten Teil auf sich selbst gestellt, in ihrem Handeln autonom, sondern allermeist auf eng umschriebene Teilfunktionen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gesamtgefüge beschränkt. Subjekte des politischen und wirtschaftlichen Handelns sind in großem Umfang nicht mehr private Bürger, sondern Gruppen, Verbände und große Unternehmen durch ihre Funktionäre".

3) Joseph H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, S. 19

4) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 79.

Jakobus Wössner, aaO, S. 30: "Die Mannigfaltigkeit und die Arbeitsteiligkeit innerhalb der gesellschaftlichen Kooperation bedingt eine Pluralität gesellschaftlicher Gruppen ..."

Jürgen Habermas u. a., aaO, S. 47: "Im Sozialstaat ... reduzieren sich die politischen Interessen ... primär auf berufsspartengebundene Ansprüche an den Staat". Waldemar Besson, aaO, S. 226 spricht von der "Pluralität von Interessenstandpunkten, die einen je individuellen Ort innerhalb der Arbeitsteiligkeit bezeichnen. Indem sie sich zu Verbänden organisieren, um dem Partiellen sein Lebensrecht in der pluralistischen Konkurrenz zu sichern, werden sie die Grundformen sozialer Gruppierungen in der modernen Massengesellschaft."

5) Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 117, 120 f.

C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 215: "Um jedes Interesse wird ein wissenschaftlich begründetes System errichtet".

zuschalten und ihren Einfluß geltend zu machen. Sie halten als leistungsfähige Organisationen, deren Seismographen auf jede gesellschaftliche Bewegung empfindlich reagieren, die Gesellschaft im Gleichgewicht und stabilisieren deren Ordnung ¹⁾ ebenso, wie sie sie durch ihre oft rücksichtslosen Interventionen wieder gefährden ²⁾. Gleichwohl ist der Staat, dessen Machtausübungen und sozialstaatliche Maßnahmen stets potentielle Verteilungsaktionen sind, an denen es teilzuhaben gilt, das Hauptobjekt ihrer Kontrolle ³⁾.

Sie sind am Sitz der Macht angesiedelt, um Zugang zu den Machthabern und Einfluß auf deren Entscheidungen zu gewinnen ⁴⁾. Ihre Anzahl ist unübersehbar. Jeder spezialisierte Beitrag zum Sozialprodukt wird organisiert und konstituiert sich als Verband ⁵⁾, der mit angrenzenden Organisationen zusammenarbeitet und sich im Tauschweg für seine Forderungen Unterstützung oder Neutralität sichert. Eine sachliche Gliederung hätte vier große Gruppen zu unterscheiden: Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Bauernverbände und Kirchen ⁶⁾. Ihnen treten kleinere, teils selbständige, teils abhängige Organisationen zur Seite. Ihre Arbeitsweise hat eine "Machtaufsplitterung auf viele verschiedene, aber kaum unterscheidbare Interessengruppen" zur Folge ⁷⁾. Sie streben indessen nicht nach politischer Entscheidungsgewalt, sondern nach Einfluß auf Entscheidungen ⁸⁾.

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 79

2) Werner Weber, aaO, S. 149 stellt fest, daß "das nackte Streben nach Macht und politischem Einfluß ohne Hemmung um sich greift".

3) Hans Huber, Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Ordo, Band 7, S. 189: "Sie lassen auch den Staat immer mehr als ein Feld erscheinen, auf dem man gruppenweise um Einfluß ringt".

4) Carl Schmitt, Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber. Rupert Breitling, Die Verbände in der Bundesrepublik, S. 5 f.

5) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 81

6) Werner Weber, aaO, S. 50 ff.

7) David Riesman u. a., aaO, S. 175

8) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 81: "Sie begnügen sich vielmehr, ihre Forderungen durch Einflußnahme ... zur Geltung zu bringen, ohne selbst die staatliche Durchführung der von ihnen erstrebten Maßnahmen in die Hand nehmen zu wollen".

Werner Weber, aaO, S. 50

Nach Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 91: sind sie darauf aus, "alle Vorteile des Einflusses auf den staatlichen Willen ohne die Verantwortlichkeit und das Risiko des Politischen zu genießen ..."

Hans Huber, aaO, S. 192: "Die Verbände wünschen nicht, daß ihre Etikettierung geändert werde, es ist ihnen wohl, wenn sie nur als privatrechtliche Organisationen erscheinen ..."

S. E. Finer, Die anonyme Macht, S. 14 versteht unter Lobbyismus: "Sämtliche

Sie begnügen sich als Veto-Gruppen damit, ihnen schädliche Maßnahmen zu verhindern oder rückgängig zu machen und eigene Regelungen nach Möglichkeit durchzusetzen¹⁾. In ihrer Tätigkeit werden sie jedoch aufs genaueste eingegrenzt durch das gesellschaftliche Gefüge, in dem umwälzende Änderungen nicht mehr möglich erscheinen²⁾. "Ihrem Wesen nach sind die Interessengruppen Schutzverbände und keine Herrschaftsgruppen"³⁾. Das unterscheidet sie von den politischen Parteien.

Arbeitsweise

Diese Verbände haben den Parteien einen großen Teil der politischen Kräfte entzogen, deren Ziele überwiegend wirtschaftlicher Art waren⁴⁾. Sie führen sie ihnen indessen auf anderem Wege und unter anderen Bedingungen wieder zu. Angestellte Interessenvertreter überwachen und organisieren jedes partikulare Interesse. Durch die Begrenzung ihrer Ziele schaffen sie sich ein absehbares und geschlossenes "Rekrutierungsfeld"⁵⁾, das es zu bearbeiten gilt. Sie sind nicht durch die parteipol-

Fortsetzung der Fußnote 8) von Seite 55:

Tätigkeiten von Organisationen, soweit sie in irgendeinem beliebigen Zeitpunkt auf eine Einflußnahme auf den Aktionsbereich öffentlicher Stellen zur Förderung eigener Interessen gerichtet sind, wobei diese Organisationen im Gegensatz zu den politischen Parteien niemals selbst zur unmittelbaren Regierungsübernahme im Lande bereit sind".

C. Wright Mills, Die Konsequenz, S. 43: "... zweifellos behindern oder erleichtern sie zuweilen diese Politik. Aber sie sind nicht eigentlich an ihr interessiert ..."

- 1) David Riesman u. a., aaO, S. 228, der Ausdruck "veto-groups" stammt von ihm
- 2) Ders., aaO, S. 229
- 3) Ders., aaO, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 81: "Aber sie trägt kein eigentliches politisches Wollen im Sinne eines Strebens zur unmittelbaren staatlichen Machtausübung und Verantwortung in sich". Das scheint auch der Sinn der Bemerkungen Dahrendorfs (aaO, S. 243) zu sein.
- 4) Otto Kirchheimer, Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, in: AöR, Band 79, 1954, S. 308 stellt den "Rangverlust der Partei in der Intensitätsskala menschlicher Hoffnungen und Erwartungen" fest.
Waldemar Besson, aaO, S. 226, zit. oben S. 54, Anm. 4
Theodor Schieder, aaO, S. 83
Hans Willgerodt, Zum Problem der Wirtschaftsverbände, in: Ordo, Band 7, 1955, S. 258: "Die Wirtschaftsverbände gewannen dadurch Einfluß auf die staatliche Willensbildung, während die Funktion der Parteien immer mehr ausgehöhlt wurde ... das partikulare Interesse des Berufsstands drängt sich überall vor und zersetzt auch die Parteien ...". Hans Huber, aaO, S. 199
- 5) Ralf Dahrendorf, aaO, S. 172

litische Tradition der Unternehmerpersönlichkeit, die aus eigenem Antrieb tätig wird, ihren Schützlingen unbequem, sondern konstituieren sich sogleich als Bürokratie, die eine Aktivität der verwalteten Gruppe weder verlangt noch wünscht. Die Verbindung zwischen der Oligarchie der Funktionäre und den Mitgliedern stellt ein farbloser Mitgliedsbeitrag her ¹⁾, der nicht mit dem Odium des "Politischen" behaftet ist und unter die Werbungskosten fällt ²⁾. Er dient "rein sachlichen Bedürfnissen", wie auch Verbände stets nur "sachliche Anliegen" haben und "keine Politik" betreiben, schon gar nicht: Parteipolitik. Als Gegenleistung erhalten die Mitglieder neben der Interessenvertretung Belehrung und eine Informationsauswahl zur "Meinungspflege", die danach strebt, den Mitgliedern, ähnlich denen einer Massenpartei, ein Gruppen- und Standesbewußtsein nebst einem Zusammengehörigkeitsgefühl einzupflegen ³⁾. Sie bewegen sich in den abgegriffenen Kategorien des Obrigkeitsstaats alter und neuer Prägung und suchen die Tatsache ihrer Unentbehrlichkeit in bleibende Werte umzumünzen. Die Verbände sind die dem Sozialstaat angemessene Organisation der Wirtschaftssubjekte ⁴⁾, weil sie stets über die Sicherheit ihres Sektors wachen ⁵⁾. Werden die verwalteten Interessen gefährdet, interveniert die oligarchische Spitze sofort und oft bedenkenlos bei den entscheidenden Stellen des Staats und der Parteien. Politische Rücksichten binden sie kaum, denn sie verfügen in jedem Fall über die formale Billigung der Mitglieder und handeln in Wahrheit verantwortungslos, d. h. ohne Kontrolle durch ihre Mitglieder, von denen indessen ebenso wenig verantwortliche Loyalität gegenüber dem Staat zu erwarten wäre. Mißerfolge und Fehler bleiben für den Verband beinahe folgenlos: die Mitglieder leisten ihm die Gefolgschaft, die sie den politischen Parteien in finanzieller Form stets und in Form von Wählerstimmen nach Belieben verweigern ⁶⁾.

1) David Riesman u. s., aaO, S. 238 ff.

2) Durch das aus anderen Gründen wohl zutreffende Spenden-Urteil des Bundesverfassungsgerichts entsteht so die paradoxe Lage, daß die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele vor der politischen privilegiert ist; vgl. dazu Ernst Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, S. 20: "Offenbar ist die Rechtsordnung ohne die Zutat eines leitenden Prinzips der tatsächlichen Entwicklung gefolgt."

3) Rupert Breitling, aaO, S. 89, 68

4) Theodor Schieder, aaO, S. 83.

David Riesman u. a., aaO, S. 238: "Der außen-geleitete Mensch stellt, wenn er politisch wird, seine Beziehung zum politischen Geschehen dagegen als Mitglied eines Interessenverbandes her. Dieser Gruppe überläßt er es, seine Interessen zu schützen. Die von ihm geforderte Mitarbeit besteht dann nur darin, seine Stimme abzugeben, wenn nötig Druck auszuüben u. ä."

Gerhard Leibholz, aaO, S. 120

5) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 83

6) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 82

Das Ziel eines Verbandes ist stets, der einzige in der von ihm vertretenen gesellschaftlichen Funktion zu sein. Er betreibt Monopolisierung und einen maximalen Organisationsgrad des Rekrutierungsfelds. Sein Ideal ist der öffentlichrechtliche Zwangsverband, der öffentlichrechtliche Abgaben von sämtlichen möglichen Mitgliedern eines freien Verbands erhebt ¹⁾. Auf die Folgen einer solchen Entwicklung wird noch einzugehen sein.

Die Verbandsorganisationen sind gehalten, auf die Verwaltung, die Regierung, das Parlament, die politischen Parteien und die öffentliche Meinung, bestehend aus den Massenmedien, im Sinn ihrer Gruppeninteressen Einfluß zu nehmen und insbesondere das Gesetzgebungsverfahren von der Vorbereitung in den Ministerien über die Hearings in den Ausschüssen, die Arbeit in den Fraktionen und deren Arbeitskreisen auf allen Stationen zu verfolgen ²⁾. Die Einwirkung auf die Parteien ist ihre eigentliche Domäne. Sie ist nicht mehr auf Einzelfälle der Intervention beschränkt. Sie ist eine dauernde ³⁾. Jede Partei, die Einfluß auf Entscheidungen besitzt, hat heute ihre "Kernverbände" ⁴⁾. Sie bestimmen ihre Manövrierfähigkeit. Während Randverbände nur von Fall zu Fall berücksichtigt werden und die Erfüllung ihrer Wünsche mehr zufällig bleibt, sind die Kernverbände Existenzgrundlage einer jeden Partei geworden, von denen sie sich nicht ungestraft löst ⁵⁾. Die Einwirkung vollzieht sich aber nicht wie die zweier souveräner Mächte aufeinander, vielmehr siedeln sich die Verbände in den Parteien selbst an. Zwar kommt es vor, daß Parteien Politiker in Verbände delegieren, aber die Regel ist die, daß Verbandsfunktionäre sich in den Parteien einnisten. So erhält jede Partei ihre Verbandsfärbung ⁶⁾. Diese Färbung überträgt sich auf die Fraktionen, denn es gibt Wahlkreise und Listenplätze, die bestimmten Verbänden, unabhängig von der parteipolitischen Aktivität des Verbandskandidaten in Erbpacht zustehen ⁷⁾. Wem diese doppelt verpflichteten Figuren eigen-

1) Rupert Breitling, aaO, S. 80

2) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 83

3) Werner Weber, aaO, S. 142.

David Riesman u. a., aaO, S. 237: "Im Gegensatz zu einer Partei, die bei den Wahlen geschlagen, oder einer Herrschaftsklasse, die durch eine andere verdrängt werden kann, sitzen die Interessengruppen immer am "Drücker"."

4) Rupert Breitling, aaO, S. 92.

Werner Weber, aaO, S. 54: "Hinter jede der großen Mittelparteien tritt auf diese Weise eines der anderen nichtparteilichen Machtgebilde oder deren mehrere, damit zugleich den eigenen Einfluß erhöhend und die dünne Substanz der Parteien anreichernd".

5) So wurde z. B. die FDP von ihren Kernverbänden fallen gelassen und drohte zu verdorren. Der von ihr für die neue Gunst zu zahlende Preis steht noch nicht fest.

6) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 85

7) Daselbst, S. 83 ff.

lich loyal sind, läßt sich nicht feststellen, weil die Alternative: Verbands- oder Parteiinteresse nicht denkbar ist in der Welt des Arrangements; jedenfalls verfolgen sie guten Gewissens - zuweilen sogar mit staatspolitischem Takt - ihre Sonderinteressen ¹⁾. Die Parteien sind in den meisten Fällen dankbar für die Mitwirkung der Fachleute, die zur Vorklärung der divergierenden Interessen beitragen; indem sie für die Parteien arbeiten, verdrängen sie diese und werden ihnen unentbehrlich. Schließlich glauben sowohl Parteien als auch Verbände, daß die letzteren über "Stimmpakete" verfügen ²⁾, deren Entzug als Sanktion für verbandsunfreundliches Verhalten droht. Es ist jedoch zu bezweifeln, daß derartige Weisungen in nennenswertem Ausmaß befolgt würden ³⁾; darauf läßt man es indessen nicht ankommen.

Die Verbandsfärbung und -buntscheckigkeit wird umso deutlicher, je weniger homogen Partei und Fraktion sind ⁴⁾. Die Krönung der Bemühungen eines Verbands ist es, seine Delegierten in die ihm wichtigen Bundestagsausschüsse zu lancieren oder gar "sein" Ministerium zu besetzen ⁵⁾. Da große Verbände ihre Leute nicht nur in einer Partei "untergebracht" haben, sondern mehrere oder alle bearbeiten, sind in den entsprechenden Ausschüssen des Parlaments die Auguren zuweilen unter sich und ohne Kontrolle ⁶⁾. Sie handeln instrumental durch Partei und Parlament hindurch ⁷⁾. Verglichen mit ihnen sind die Parteien anfällig und

-
- 1) Otto Stammer, Politische Soziologie, aaO, S. 303: "Soweit sie etwa rein wirtschaftliche Interessen verfolgen, bietet die Mehrzahl der Verbände keinerlei Gewähr dafür, übergeordnete politische Gesichtspunkte gelten zu lassen". Hans Willgerodt, aaO, S. 259 meint, daß Verbandsdisziplin, Parteidisziplin breche.
 - 2) Theodor Eschenburg, Herrschaft der Verbände, S. 83
 - 3) Werner Weber, aaO, S. 142
 - 4) Hans Huber, Die Umwälzung im Staatsgefüge durch die Verbände, aaO, S. 190 f. stellt fest, daß "die Fraktionen zu Schauplätzen parzellierter Gruppeninteressen" werden. Rupert Breitling, aaO, S. 99.
 - 5) Theodor Eschenburg, aaO, S. 16. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 83. Rupert Breitling, aaO, S. 90
 - 6) Werner Weber, aaO, S. 141. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 83 ff.
 - 7) Oswald von Nell-Breuning, Wirtschaft und Gesellschaft heute, Band 2, S. 269, 271 spricht von "Unterwanderung der Parteien".
Otto Kirchheimer, Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, in: AöR, Band 79, 1953/54, S. 308: "Sowohl der Außenstehende als auch der Parteihänger sehen die Partei heute vielmehr als ein zweckrationales Instrument, durch das die jeweiligen Gruppeninteressen realisiert werden".

blutarm ¹⁾. Während die Verbände auf Grund hoher und - bezahlter - Beiträge unabhängig dastehen - jedes Glied der modernen Gesellschaft ist ein geborenes Verbandsmitglied ²⁾ - tragen die Mitgliederbeiträge aller in der Regierung der Bundesrepublik jemals vertretenen Parteien ³⁾ kaum den alltäglichen Geldbedarf der unteren Parteigliederungen. Die SPD wird durch ihr Abrücken von ihrer Tradition als Klassenpartei vergleichbare Probleme zu lösen haben. Die "bürgerlichen" Parteien sind prinzipiell auf Finanzierung durch Spenden angewiesen, die aus den Bereichen fließen, die sich als Verbände organisieren ⁴⁾. Auch hier werden Abhängigkeiten erzeugt ⁵⁾. Schließlich können die Parteien den Verbandsbürokraten oft keine gleichwertige Sachkunde entgegensetzen, so daß sie nicht in der Lage sind, deren Angaben zu überprüfen. Die unbesehene Übernahme läßt eine Arbeitsteilung zu Lasten der Parteien entstehen ⁶⁾, wobei gleichgültig bleibt, ob der Sachverständige des Verbandes außer- oder innerhalb der Partei sitzt, ob der Abgeordnete Interessenvertreter selbst handelt oder ob durch ihn hindurch gehandelt wird. Die gegenseitige Abhängigkeit hat jedenfalls ein verwirrendes Ausmaß angenommen. Auch die "zwangsläufige Bürokratisierung von Parteibetrieb und Verbandsleitung leistet der Verbindung von Führungsgruppen der Parteien und Verbände Vorschub"; deshalb ist "die Bedeutung der Querverbindungen zwischen ihnen kaum zu überschätzen" ⁷⁾.

1) Oswald v. Nell-Breuning, aaO, S. 269.

Günther Willms, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, S. 19: "Die Parteien trocknen zu Apparaten aus, die in dem Maße, in dem sie sich dem Einfluß aus der Breite der Mitgliedschaft entziehen, den Einflüssen parteifremder, mehr oder minder hinter den Kulissen agierender Interessengruppen und Verbände zugänglich werden, von denen sie das für die Massenagitation erforderliche Geld bekommen, das der schrumpfende Mitgliederstamm mit seinen Beiträgen nicht mehr aufbringen kann".

2) David Riesman u. a., aaO, S. 238.

Theodor Schieder, aaO, S. 83: "Am stärksten und unabhängigsten bleiben den politischen Parteien gegenüber die aus der kapitalistisch-industriellen Gesellschaft erwachsenen Wirtschafts- und Klassenverbände, in denen die moderne Sozialverfassung ihre unmittelbaren Willensträger gefunden hat".

Hans Huber, Staat und Verbände, S. 8: "Eben deshalb sind die Verbände zu ersten Strukturelementen der Gesellschaft gediehen". Vgl. oben S. 54 Anm. 4.

3) Der BHE kann hier außer Betracht bleiben.

4) Werner Weber, aaO, S. 136. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 85

5) Hans Huber, Die Umwälzung im Staatsgefüge durch die Verbände, aaO, S. 190

6) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 86. Werner Weber, aaO, S. 142

7) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 85.

Sigmund Neumann, aaO, S. 102 spricht von "Angleichung zwischen dem bürokratisierten Parteiapparat und den Betrieben der Wirtschaft und des Staates."

Die Verbände und die Verfassung

Der Parteienstaat war idealtypisch verwirklicht, als die politischen Parteien, getragen vom Willen des Volkes, in die staatlichen Positionen einrückten. Sie überwand den Gegensatz von Staat und Gesellschaft und waren doch dem Gesetz staatlicher Macht unterworfen; daß derjenige, der sie innehat, von ihr gewandelt wird ¹⁾. Die politischen Parteien sind dabei, sich aus rein gesellschaftlichen Mächten in nicht-gesellschaftliche, staatliche Herrschaftsorgane zu verwandeln ²⁾, die ihre unmittelbare Beziehung zum Volk an andere Mittlerorganisationen abtreten müssen, die nun die Gesellschaft "repräsentieren". Diese "unmittelbaren Willensträger" sind die Verbände ³⁾. "Zwischen den den Staat beherrschenden Parteien und den auf sie einwirkenden Verbänden ereignet sich heute der alte Antagonismus von Staat und Gesellschaft; es ist kein absoluter Gegensatz mehr, sondern höchstens ein relativer" ⁴⁾. Es ist indessen auch bei idealtypischer Korrektur des Sachverhalts kein vereinfachendes Schema zu ersinnen, das der Prägnanz der Konstellation des 19. Jahrhunderts entfernt gleichkäme. Die Parteien haben wohl den Staatsapparat in die Hand genommen, sich

1) R. M. MacIver, Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft, S. 94: "Und nun müssen wir klarstellen, daß die Macht der Regierung, leite sie sich ab, von woher auch immer, nicht gleich der Macht ist, die in die Regierung eintritt. Was Status und Eigentum unter den obwaltenden Umständen erreichen, ist die Entscheidung darüber, wer die politische Macht in der Hand halten soll und weniger darüber, was die Hauptfunktionen jener Macht sein sollen. Denn immer und überall ist die politische Macht die letzte Regulierungsinstanz der Gesellschaftsordnung. Die Ordnung selbst unterliegt nur geringfügigen Änderungen seitens der jeweiligen Regierung - mit Ausnahme der seltenen Wirren einer Revolution. In der Hauptsache geht die Gesellschaftsordnung nicht auf die sie aufrechterhaltende Regierung zurück. Daher ist die Macht der Regierung der Art nach gänzlich verschieden von den Mächten, die zu allen Zeiten darüber bestimmen, wer an die Macht kommt."

2) Werner Weber, aaO, S. 55: "Der Parteienstaat deutscher Gegenwartsprägung indessen tendiert dahin, die Parteiapparate der Mittelparteien unmittelbar ins staatliche Regiment zu bringen ..."

Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL, Heft 17, 1959.

Joseph H. Kaiser, aaO, S. 236. Christian Friedrich Menger, aaO, S. 149 ff.

3) Theodor Schieder, aaO, S. 83, vgl. das Zitat oben S. 60, Anm. 2.

4) Theodor Schieder, aaO, S. 103.

Waldemar Besson, aaO, S. 367: "... das Politische hat im 20. Jahrhundert seine Heimat im Eroberungswillen der Gruppen".

aber gehütet, ihn gänzlich zu okkupieren. Die Erhaltung des überkommenen Berufsbeamtentums, als eines nach wechselnden Staatszielen funktionierenden Apparats hat weniger theoretisch als praktisch die "Parteienstaatlichkeit" stabilisiert, indem es sie hemmte und mäßigte. Es hält nicht zuletzt auch heute noch jeder verfassungstreuen Opposition das Tor zur Regierung offen.

Die Parteien haben indessen ebenso wie die staatliche Bürokratie dem gesellschaftlichen Druck standzuhalten und ihn in staatlichen Willen umzuwandeln ¹⁾. Die Unübersichtlichkeit wird noch durch die Einwirkungen der jeweiligen Opposition mit ihren Kernverbänden und der föderalen Gewalten von den Ländern bis hinab zu den Gemeinden gesteigert.

Dieses System von Kräften und Gegenkräften, in dem keine leitenden Prinzipien zu erkennen sind, mutet dem Betrachter oft chaotisch an; aus diesem Eindruck ist der - ursprünglich polemisch gemeinte - Begriff des "Pluralismus" entstanden, der heute als das Rettende, vom Totalitarismus Trennende angesehen wird. Während der Begriff in der Rückschau auf den als überparteilich idealisierten Obrigkeitsstaat ²⁾ eine vermeintlich schlechte Gegenwart ins Herz treffen sollte ³⁾, ist er heute zum rational akzeptierten Prinzip der Unterscheidung zwischen einer skeptisch bejahten Wirklichkeit und einer drückenden Vergangenheit und drohenden Möglichkeit geworden ⁴⁾ und damit - so überraschend es klingt - ein Wert ⁵⁾.

Der Pluralismus, die "Machtaufsplitterung" ⁶⁾ ist es, die die Konzentration der ins Unvorstellbare gewachsenen Machtmittel verhindert ⁷⁾. Denn diese Konzen

1) Werner Weber, aaO, S. 140. Joseph H. Kaiser, aaO, S. 238

2) Vgl. oben S. 11 f., 49, Anm. 1

3) Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung, S. 71 ff.

4) Werner Weber, aaO, S. 154: "Solange die Massendemokratie noch einen Pluralismus der Machtkomplexe aufweist und solange nicht eine der rivalisierenden Teilmächte, ihre Konkurrenten überwindend, sich den alleinigen Machtbesitz verschafft hat, stellt sich hier der Schwebezustand einer Gewaltenbalance dar, der der Verdichtung der Machtmöglichkeiten zu Gunsten der individuellen Freiheit Grenzen setzt".

5) Theodor Eschenburg, aaO, S. 5: "Wer den Pluralismus als die allein erträgliche Staats- und Gesellschaftsordnung unserer Zeit bejaht, der muß die Existenz- und Wirkungsberechtigung der Verbände anerkennen ..."

Otto Heinrich v. d. Gablentz, Die versäumte Reform, S. 44: "Die innere Freiheit ist nur zu wahren, wenn wir unseren Staat pluralistisch ausbauen ..."

6) David Riesman u. a., aaO, S. 175, 220, 237

7) Werner Weber, aaO, S. 58: "Man behauptet kaum zuviel, wenn man der geschilderten Lage (dem Pluralismus) das wesentliche Verdienst an dem real freiheitlichen Charakter unserer heutigen Verfassungszustände beimißt".

tration wäre mit dem totalen Staat identisch, der nur infolge oft unbequemer Appropriierung von Macht durch gesellschaftliche Gruppen ¹⁾ und nicht durch guten Willen in jeder Form oder gesetzgeberische Aktionen verhindert werden kann ²⁾. Insoweit ist die Kraft des Gesetzesworts wirklich "erlahmt" ³⁾.

Der Pluralismus ist demnach die einzige heute denkbare Staats- und Gesellschaftsform, der die rivalisierenden Gewalten so weit bremst, daß der Antagonismus ⁴⁾ in der Gesellschaft und damit das, was wir Freiheit nennen, erhalten bleibt. Die Gefahren dieses labilen Gleichgewichts werden in der Literatur nicht verkannt, jedoch von den meisten Autoren in Kauf genommen ⁵⁾.

Die Verbände, deren Funktion sich für die Erhaltung der Freiheit als unentbehrlich erwiesen hat, sind selbst diejenigen, die diesen Erfolg wieder zunichte zu machen drohen. Sie verbinden ihren gesellschaftlichen Imperialismus mit einer oligarchischen Organisation nach innen, die unkontrolliert bleibt und deshalb totalitär zu werden droht ⁶⁾. Ihr Ziel ist, sich als öffentlichrechtlichen Zwangsverband

1) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 90: "Feste, ihre Mitglieder unter weltanschaulichen, wirtschaftlichen und anderen Gesichtspunkten total erfassende Machtorganisationen mit andern Worten die Träger eines pluralistischen Systems, verwandeln alle staatlichen, föderalistischen, kommunalen, sozialrechtlichen und andere Zuständigkeiten in Positionen ihres Machtkomplexes; sie bilden durch Verträge und Kompromisse mit anderen Partnern des pluralistischen Systems den maßgeblichen staatlichen Willen und können sich - darauf kommt es hier vor allem an - für die ihnen lebenswichtigen Angelegenheiten nicht überstimmen und majorisieren lassen".

2) R. M. MacIver, aaO, S. 195: "... denn jede herrschende Gruppe, die nicht kontrolliert wird, ist tyrannisch ..."

Fritz Morstein-Marx, Betrachtungen zum amerikanischen Parteiwesen, in: AöR, Band 79, 1953/54, S. 276: "Der so oft verfluchte Interessentenhaufen ist die Kehrseite einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung".

3) Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 30. Vgl. oben S. 50

4) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 79

5) Daselbst, vgl. die Namensliste auf S. XIII

6) Theodor Eschenburg, aaO, S. 66: "Die Grundrechte schützen das Individuum vor der Gewalt des Staates, aber nicht vor der Macht der Gruppen, die dank der Grundrechte heute manchmal mehr Möglichkeit der Herrschaft über ihre Mitglieder haben, als sie der Staat über seine Bürger hat".

Hans Huber, Staat und Verbände, S. 9: "So ist für den Rechtsunterworfenen an diesem Verbandsrecht die Eigenschaft der Fremdgesetzlichkeit und Fremdautorität nicht wesentlich schwächer als beim staatlichen Recht".

Eugen Gerstenmaier, Kieler Parteitag der CDU, Protokoll S. 107, zit. bei

ohne die zugehörige Rechenschaftspflicht und Bindung an die Verfassung zu konstituieren¹⁾. Sie empfinden es als lästig, auf freie Werbung angewiesen zu sein und suchen sich eine Stellung zu geben, die den vollständigen Eintritt aller im Rekrutierungsfeld Beheimateten erzwingt oder die Isolierung existenzbedrohend werden läßt²⁾. Die Monopolisierung von Chancen, die sie betreiben, wirkt nicht nur auf ihre Domäne, sondern auf die ganze Gesellschaft ein. Indem diese in Sektoren eingeteilt wird, die der Verwaltung einer Gruppe überlassen bleiben, konstituiert sich ein *numerus clausus* wirtschaftlicher Interessenorganisationen, außerhalb dessen es kein Heil mehr gibt³⁾. Wenn in der Möglichkeit des Wechsels des "Patrons" eine Chance für den Einzelnen gesehen wird⁴⁾, so ist diese entweder durch die Zwangsmitgliedschaft oder das faktische Monopol oder dadurch gefährdet, daß das Arrangement der Gruppen über die Grenzen ihrer Wirksamkeit einen Übertritt ausschließt. Die Abschirmung der Verbandsgerichtsbarkeit gegenüber der staatlichen, die sich wie ein "*Privilegium de non appellando*" für die "Verbandsherzöge" auswirkt, gestattet es ihnen, im besonderen Verbandsgewaltverhältnis durch existenzgefährdende Maßnahmen gegenüber unbotmäßigen Mitgliedern die Grundrechte zu mißachten, auf die sie im Verhältnis zum Staat pochen⁵⁾.

Die Situation der gegenseitigen Garantie des Besitzstandes unter den Verbän-

Fortsetzung der Fußnote 6) von Seite 63:

O. H. v. d. Gablentz, Die versäumte Reform, S. 58: "Das heißt, daß die Freiheit, die wir meinen, nicht die Freiheit des Dschungels ist, wo der Starke den Schwachen frißt, oder feiner, wo der Großverband den einzelnen bewirtschaftet". Werner Weber, aaO, S. 55, 141

- 1) Ders., aaO, S. 153: "Jede Organisation andererseits, die die Verfolgung vitaler wirtschaftlicher oder weltanschaulicher Interessen ihrer Mitglieder mit Zwangsmitgliedschaft verbindet, bedeutet hier eine Gefahr".
Rupert Breitling, aaO, S. 78, 87. Theodor Eschenburg, aaO, S. 60.
- 2) Theodor Eschenburg, aaO, S. 66: "Der Ausschluß eines Bauern aus einem Bauernverband kann ebenso eine Art Verbannung (*aqua et igni interdicere*...), einer existenzgefährdenden Isolierung gleichkommen, wie der Ausschluß eines Arbeiters, der einem gewerkschaftlichen Betrieb angehört, aus einer Gewerkschaft".
- 3) Werner Weber, aaO, S. 153: "Die politisch relevanten Gruppenmächte unserer Zeit haben sich auf der Grundlage gegenseitig arrangiert, daß sie, nach Quoten und Sachbereichen untereinander abgeschichtet, die Verfügung über die öffentliche Meinung und über die Einflußmöglichkeiten der wohlfahrtsstaatlichen Apparaturen monopolisieren".
- 4) Werner Weber, aaO, S. 155: "Solange der Wechsel des Patrons möglich ist, findet der latente Totalitätsanspruch, den jede der Gruppenmächte gegenüber ihrer Gefolgschaft erhebt, eine natürliche Grenze".
- 5) Vgl. oben S. 63, Anm. 6

den zeichnet sich besonders im Raum der öffentlich gebundenen Massenmedien ab, wo die großen Verbände paritätisch an der Zensur der Programme beteiligt sind ¹⁾ und folglich jede Meinung, die von der mittleren Kompromißlinie dieser geschlossenen Gesellschaft abweicht, immer schwerer zu Wort kommt ²⁾. "Setzen sich diese Tendenzen durch, so würde sich am Ende wieder ein allgemeines Zunftwesen entwickeln ³⁾". Diese den Bedingungen der industriellen Gesellschaft widersprechende Tendenz führt - weiter im Vergleich zur spätmittelalterlichen Verfassung - zur Bildung von "Verbandsherzogtümern", deren vornehme die "Kurwürde" erhalten und die bei Gelegenheit von "Wahlkapitulationen" mit Privilegien im Tausch gegen Stimmen gesegnet werden. So mancher Verband hat auf diese Weise schon manche "Goldene Bulle" nach Hause getragen. Aus diesen "Lehen" drohen "Erbiehen" zu werden; die Partikulargewalten werden schließlich in ihrem "Territorium" souverän und der Staat droht auseinander zu fallen". ⁴⁾

Der Übermacht des Konzerts der Verbände, das die Gesellschaft zu "schließen" droht, steht indessen eine andere Gefahr gegenüber: die der Vormachtstellung eines von ihnen, der die anderen überwältigt und totalitär wird ⁵⁾. Diese

1) Vgl. oben S. 64 Anm. 3

2) C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 444, 210 stellt fest, "daß es in der Welt der Bürokratie und der wohlorganisierten Verantwortungslosigkeit immer schwieriger wird, eine abweichende Meinung auszusprechen".

Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, aaO, S. 159: "Was nicht konformiert, wird mit einer ökonomischen Ohnmacht geschlagen, die sich in der geistigen des Eigenbrödlers fortsetzt".

3) C. Wright Mills, aaO, S. 198. Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 12: "Alles ist Pfründe und es lebt nichts mehr."

4) Theodor Eschenburg, aaO, S. 32, 60, 64 f. Werner Weber, aaO, S. 63. Waldemar Besson, aaO, S. 366: "Neue kraftvolle Feudalgewalten forderten die Staatsautorität in die Schranken."

5) Vgl. oben S. 62, Anm. 4, S. 63, Anm. 2.

Werner Weber, aaO, S. 156: "Den kürzesten (Weg) sind die totalitären Regime gegangen, in denen eine der rivalisierenden Gruppen sich den Alleinbesitz der politischen Macht verschafft und alle anderen Konkurrenten, die übrigen Parteien ebenso wie die Interessentenschaften entmachtet, vernichtet oder sich unterworfen hat".

Arnold Gehlen, Industrielle Gesellschaft und Staat, Wort und Wahrheit, 1956, S. 667: "Der jedoch in Erscheinung tretende "Totalitätsanspruch" mehrerer dieser Großorganisationen erscheint nun da, wo nicht unmittelbarer Kampfwille vorausgesetzt werden kann, als präventiv und in diesem Sinn als erzwungen, weil man nicht voraussehen kann, was passiert, wenn eine andere Gruppe eine zentrale Kommandostelle alleine in die Hand bekommt".

Möglichkeit haben zwar nur wenige Großverbände, aber die Beispiele des Faschismus einerseits und des Kommunismus andererseits zeigen, mit welcher Konsequenz die ursprünglich hinter ihnen stehenden sozialen Mächte die gesellschaftliche Hegemonie erstrebt haben, um die sie dann in der Regel betrogen worden sind ¹⁾.

Als Rezept gegen die Gefahren des Pluralismus wird ein starker "überparteilicher" Staat in allen Variationen angeboten. Auf konservativer Seite erhofft man sich von der Belebung der obrigkeitlichen Staatsapparatur Abhilfe. Die Stärkung der mittelbaren Staatsverwaltung und eine öffentlichrechtliche Organisation der Wirtschaft sollen ein Überwuchern der Interessengruppen verhindern. Ein unabhängiges Beamtentum soll dem gesellschaftlichen Antagonismus entzogen werden und ein unmittelbar vom Volk gewählter Präsident den *pouvoir neutre* konstituieren ²⁾. Gewiß ist bei der Besetzung von Beamtenstellen und bei Beförderungen gesündigt worden ³⁾, gemessen am Ideal eines "reinrassigen" Beamtenkorps, aber das war beim Aufbau des neuen Staates schon zur Sicherung der politischen Zuverlässigkeit, die in derartigen Situationen den Vorrang vor den Qualitäten des Routiniers genießen muß, nicht zu umgehen. Aber aufs Ganze gesehen ist es nicht die Beamtenschaft gewesen, die die staatliche Substanz der Bundesrepublik schwächte und sie wird als Mittel wechselnder Zwecke ⁴⁾ auch nicht zu ihrer Kräftigung taugen ⁵⁾. Die Klage um den ob-

Fortsetzung der Fußnote 5) von Seite 65:

Waldemar Besson, aaO, S. 226: "Je stärker sie ihre Apparate ausbilden, umso größer wird die Versuchung, sich für das Ganze zu halten", aaO, S. 371: "Bändigt der Staat die Egoismen der Gesellschaft nicht, dann wird der Stärkste im Kampf aller gegen alle sich durchsetzen".

- 1) Vgl. z. B. C.F.W. Hallgarten, Hitler, Reichswehr und Industrie, S. 67 f., zit. bei Harry Pross, Die Zerstörung der deutschen Politik, S. 334 f.
R. M. MacIver, aaO, S. 327: "Nur die Regierung kann das Volk gegen den Würgegriff schützen, mit dem diese Giganten, die auf ihren eigenen Vorteil bedacht sind, sonst gleicherweise den Konsumenten, den Arbeiter und Aktionär umspannen können".
- 2) Werner Weber, aaO, S. 158 ff.
Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, S. 12 f.
- 3) Theodor Eschenburg, aaO, passim
- 4) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 16: "Die 'Bürokratie' hat gegenüber verschiedenen Staatsformen und -arten oft die Neutralität des bloß technischen Instruments, das ... auch entgegengesetzten politischen Richtungen dienen kann".
Ralf Dahrendorf, aaO, S. 248
- 5) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Die versäumte Reform, S. 24 kritisiert die u. a. von Forsthoff und Werner Weber propagierte Ideologie der Beamtenherrschaft: "Aber auch für den Ministerialrat, auf den Werner Weber die Autorität des Staates neu aufbauen will, gilt das Gesetz der Subalternität". Ders., Autorität und Legitimität im heutigen Staat, in: Z. für Politik, 1958, S. 5 ff.

jektiven Staat, der über den Interessen und Parteien steht ¹⁾, dessen Wille nicht das Ergebnis von Druck und Gegendruck ist, läßt das Bild der konstitutionellen Monarchie noch einmal erstehen ²⁾, um dann sogleich in einer "geradezu phantastisch anmutenden organologischen Mystik" zur Ideologie des "Ständestaats" umzuschlagen ³⁾, der als dritter Weg zwischen Individualismus und Kommunismus

-
- 1) Gustav Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 1, S. 289 bezeichnet die Überparteilichkeit als die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates, der in Wahrheit der Staat einer Partei war, nach Heinrich Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, S. 14, entging Heinrich von Gagern 1834 "mit knapper Not einem Ordnungsruf" im Hessischen Landtag, "nachdem er die Regierung als Repräsentantin einer Partei bezeichnet ... hatte".

Hans Kelsen. Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 21: "Im übrigen ist das Ideal eines über den Gruppeninteressen und jenseits derselben stehenden und sohin "überparteilichen" Gesamtinteresses, eine Interessensolidarität aller Gemeinschaftsglieder ohne Unterschied der Konfession, Klassenlage usw. eine metaphysische, oder besser: eine metapolitische Illusion, die sich in der unklaren Terminologie eines "organischen" Gemeinwesens oder einer "organischen" Gliederung desselben auszudrücken und dem sog. Parteienstaat der mechanischen Demokratie entgegenzusetzen pflegt".

- 2) Oswald von Nell-Breuning, aaO, S. 276.

Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 66: "Sie (die politische Theorie und vor allem die Rechtswissenschaft) zeigt gerade in Deutschland bisweilen die Neigung, an Vorstellungen der spätkonstitutionellen Epoche über eine substantielle Verkörperung der nationalen Einheit in einem Staatsorgan festzuhalten und in Verkennung der integrierenden Funktion des Parlaments und der Parteien die politischen Gruppen und die Verbände unter die Kräfte einer "pluralistischen" Auflösung zu zählen".

- 3) Gerhard Leibholz, Zur Problematik des berufsständischen Staatsgedankens, aaO, S. 199, nach Joseph H. Kaiser wachsen die Korporationen "spontan aus dem sozialen Humus" (!) und bedürfen der Anerkennung durch den Staat, der sie zu Körperschaften des öffentlichen Rechts "erhebt". Vgl. auch Heinrich Triepel, aaO, S. 36, der den Parteienstaat einer "atomistisch-individualistischen Staatsauffassung" zurechnet: "Aber auch ihre (der Parteien) Stunde wird schlagen. Schon sehen wir allenthalben andere gemeinschaftsbildende Kräfte am Werk. Diese werden allmählich in natürlicher Entwicklung zu einer neuen Gliederung des Volkes führen, die aus einer seelenlosen Masse eine lebendige "Einheit in der Vielheit" gestaltet ... Es sind sehr leibhaftige Wesen, die im Begriff stehen, sich aus der mechanisierten Gesellschaft der Gegenwart zu organischen Formen zu gestalten. Wenn es gelingt, die sich mit elementarer Gewalt aus dem Schoße des Volkes herausringenden Kräfte in den Dienst des Staates zu zwingen, dann

vorgestellt wird ¹⁾ und die Freiheit durch Organisation intermediärer Gewalten verbürgen soll ²⁾. Wohl hat man die Erfahrungen des Faschismus und Nationalismus hinter sich ³⁾, "aber die politischen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Zeit und der in ihrer Gleichartigkeit sich manifestierende objektive Geist sind stärker als alle ideologische und propagandistische Diskriminierung" ⁴⁾. Die Gefährdung des Pluralismus wurde unter anderem darin gesehen, daß eine Gruppe die Macht im Staat usurpiert und den Staatswillen allein anstatt im Ausgleich mit allen übrigen Gruppen bildet. Gleichwohl "... mag es sein, daß die politische Führung in der Periode des Aufbaus einer korporativen Staats- und Gesellschaftsverfassung die mangelnde private und korporative Initiative durch staatlichen Zwang ersetzen muß ..." ⁵⁾ Das hat die politische Führung, deren gesellschaftliches Herkommen stets unerörtet bleibt, im faschistischen Italien und nationalsozialistischen Deutschland mit der Folge getan, daß in beiden Fällen eine "Führungswirtschaft" unter straffer staatlicher Kontrolle entstanden ist, in der die "Ziele der Staatsführung" für die berufsständischen

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 67:

wird er zu einem echten Organismus geworden sein ..."

Hans Kelsen, aaO, S. 20 (gegen Triepel): "Und noch heute ist man sich nicht genügend bewußt, daß die Parteifeindlichkeit ... nichts anderes als eine schlecht verhüllte Feindschaft gegen die Demokratie bedeutet", aaO, S. 21: "Was sich hier als 'Wesen' oder 'Natur' des Staates ausgibt, ist in Wahrheit - wie so oft - ein bestimmtes und zwar antidemokratisches Ideal".

1) Joseph H. Kaiser, aaO, S. 64

2) Ders., aaO, S. 19, 29

3) Ernst Wolfgang Böckenförde, Der deutsche Katholizismus im Jahre 1933, in: Hochland 1961, S. 215 behandelt die anfängliche Zusammenarbeit zwischen Nationalsozialismus und politischem Katholizismus, der die "Wiederdurchsetzung der organischen Gemeinschafts- und Kulturverfassung, die Rückkehr zur Natur- und Schöpfungsordnung" erhoffte und im korporativen Staat "die eigentliche deutsche Form der abendländischen Erneuerungsbewegung gegen Liberalismus und Rationalismus" sah und "auf der Grundlage des antiliberalen katholischen Autoritäts- und Ganzheitsdenkens eine Brücke zwischen Nationalsozialismus und Katholizismus zu schlagen versuchte" (S. 226). Die Theorie von der "organischen, an die naturgegebenen Wirklichkeiten sich haltenden, auf Autorität, echter Gemeinschaft und berufsständischer Gliederung" beruhenden Ordnung (S. 236) äußerte sich in der Terminologie der "naturhaften Volksordnung", des "organischen Staatsaufbaus" der "Gemeinschaftsgebundenheit" usf. (S. 237)
Vgl. oben S. 46

4) Joseph H. Kaiser, aaO, S. 59 (!)

5) Ders., aaO, S. 64, 325, auch Triepel will diese Kräfte "in den Dienst des Staates zwingen", vgl. oben S. 67 Anm. 3

Organisationen verbindlich waren ¹⁾. Die ständestaatlichen Ideologien sind alle autoritären Ursprungs, sie bieten wissenschaftliche Hilfestellung für die Usurpation der Macht durch eine mächtige Gruppe, die sie nicht nennen ²⁾ und haben "seit den Tagen der Weimarer Republik letzten Endes immer nur Wasser auf die Mühlen der totalitären Propaganda geleitet" ³⁾. Ein wirkliches ständestaatliches System wird deshalb unter den Bedingungen einer freiheitlich-demokratisch organisierten Industriegesellschaft zumeist für unmöglich gehalten ⁴⁾.

-
- 1) Gerhard Leibholz, aaO, S. 203, in der Tat versicherte Kaiser aaO, S. 65, daß das korporative System keine Technik zur Organisation der Massengesellschaft sondern zur "Menschenführung" und Erziehung sei.
 - 2) Hans Kelsen, aaO, S. 21, Anm. 19: "Wenn man den Parteienstaat - und das bedeutet in Wahrheit die moderne Demokratie - so von Grund auf ablehnt, ist man ... verpflichtet zu sagen, was man an dessen Stelle zu setzen wünscht", aaO, S. 22: "Die Haltung, die sich gegen die Parteibildung und sohin letztlich gegen die Demokratie richtet, dient - bewußt oder unbewußt - politischen Kräften, die auf die Alleinherrschaft eines einzigen Gruppeninteresses zielen, das in demselben Maße, als es das entgegengesetzte nicht zu berücksichtigen gewillt ist, sich ideologisch als "organisches", "wahres", "wohlverstandenes" Gesamtinteresse zu verhüllen strebt".
 - 3) Günther Willms, aaO, S. 11, spricht auf S. 24 von "Neigungen zum Autoritären, die mit dem modernen Zug zur Verbandsmacht eine seltsame und gefährliche Ehe eingegangen sind".
E.W. Böckenförde, aaO, S. 225: "Bei mancherlei Differenzierung im einzelnen war das Verbindende zwischen Katholizismus und Nationalsozialismus ein tief verwurzelter Antiliberalismus, aus dem sich die Ablehnung von Demokratie und moderner Gesellschaft, die Hinneigung zu autoritärer Regierung, Führertum und "organischer Volksordnung" von selbst ergab", aaO, S. 227: "Auch die ständisch-autoritäre Gesellschaftsordnung und die Sozialpolitik, die das NS-Regime durchführte, fand verbreitete Zustimmung und wurde als Überwindung des Klassenkampfes zu Gunsten einer naturrechtlich begründeten berufsständischen Ordnung interpretiert ..."
 - 4) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 84: "Im Grunde kann ein umfassendes ständisches System in einem demokratischen Staate wegen der freiheitlichen und fließenden Natur der egalitären Gesellschaft nicht bestehen".
Gerhard Leibholz, aaO, S. 203.
Werner Weber, aaO, S. 63: "Nirgendwo in der Geschichte hat sich die Demokratie mit dem ständestaatlichen System nebeneinanderstehender Oligarchien verbinden können".
Max Weber, Gesammelte politische Schriften, S. 240 ff. spricht von den "Ungedanken" der berufsständischen Vertretung: "Etwas Unwahrhaftigeres ... gibt ..

Das moderne Staatsschiff freiheitlich-demokratischer Bauart schwimmt so zwischen Scylla und Charybdis der latenten Totalitätsansprüche jeglicher Provenienz ¹⁾. Die Gewalten, die hier am Werk sind, haben jedoch keine politische Integrationsfähigkeit: der Sprung von der Ökonomie in die Politik gelingt nicht. "Es ist ein schwerwiegender Irrtum zu glauben, als ob in einer echten berufsständischen Körperschaft, in der in Wirklichkeit nur die partikularen Interessen der verschiedenen Berufs- und Standesverbände zum Ausdruck kommen, die staatlich-politische Einheit wie durch ein Wunder aus der atomisierten Vielheit der partikularen Interessen herausgezaubert werden könnte" ²⁾. Wo Interessengruppen unter sich sind, entsteht an der Spitze leicht ein politisches Vakuum ³⁾, das sich die Diktatoren vor-

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 69:

.. es nicht" (S. 244). Sie führen dazu, "die Wasserscheu des deutschen Spießbürgertums ... vor dem Eintauchen in die spezifisch moderne Problemlage zu steigern, es noch weltfremder und unpolitischer zu machen".

Wilhelm Grewe, Parteienstaat - oder was sonst?, in: Der Monat, 1953, S. 573 ff. teilt die Bedenken Max Webers.

E.W. Böckenförde, aaO, S. 237: "In der Sache war die organische Theorie nach Ursprung und Inhalt eine solche der Bewahrung oder Wiederherstellung der vorrevolutionären und vorliberalen Lebensordnungen. Je weiter die gesellschaftliche Entwicklung auf dem durch die Ideen von 1789 vorgeschriebenen Weg voranschritt, desto anachronistischer und wirklichkeitsfremder wurde diese Theorie". Sie "bedeutet wiederum eine Flucht vor den konkreten Problemen und Alternativen, die durch den modernen Staat und die moderne Gesellschaft aufgegeben waren ...".

Jakobus Wössner, aaO, S. 158: "Die ständestaatliche Ordnungsvorstellung besagt ... Abschaffung der politischen Demokratie."

1) R.M. MacIver, aaO, A. 195, 211, 237. Rupert Breitling, aaO, S. 78.

Oswald v. Nell-Breuning, aaO, S. 265. Werner Weber, aaO, S. 155.

2) Gerhard Leibholz, aaO, S. 201.

Otto Heinrich v.d. Gablentz, aaO, S. 31: "Gruppen werden nur wirksam, soweit sich ihre Mitglieder dafür "interessieren".

3) David Riesman u. a., aaO, S. 232 ff.

Sigmund Neumann, aaO, S. 20: "Diese Verwirtschaftlichung der Parteien ... ist die notwendige Entsprechung zur politisch absolutistischen Spitze. Nicht zufällig findet der Gedanke des Wirtschaftsparlaments auch gegenwärtig besonderes Interesse in gleichgerichteten Kreisen. Der Stände-Staatsgedanke, der die Sonderinteressen inkommensurabel nebeneinander stellt, zwingt zu einer übergeordneten, autokratischen Spitze, die allein Obrigkeit - regierender Staat und allmächtige Bürokratie - aus dem Meinungsstreit der Interessen herausgehoben, diese zum staatlichen Gefüge zusammenzwingen kann".

behielten, indem sie ihre Staaten "korporativ" organisierten ¹⁾. Wird einer sozialen Gruppe ein sachlich begrenzter ökonomischer Sektor zur Verwaltung und Nutznießung zugewiesen und schützt der Staat diesen Besitzstand, so ist sie nur zu gern bereit, ihm in allen übrigen Fragen Gehorsam zu zollen und verzichtet für sich und ihre Mitglieder zu Gunsten des ökonomischen Privilegs auf jegliche politische Wirksamkeit. So agieren die Verbände recht eigentlich auf der mittleren Ebene der Macht im Bereich des Verteilungs- und Sozialstaats ²⁾. Über ihnen droht ein übermächtiger und unkontrollierter Schiedsrichter ³⁾ heranzuwachsen, der sich auf die Hegemonieansprüche einer Gruppe stützen würde, falls die politischen Parteien ihre Aufgabe nicht ernstnehmen. Sie haben die Gruppenmächte nach innen und außen geduldig zu balancieren und deren Wünsche auszugleichen ⁴⁾. Sie haben

-
- 1) So hoffte z. B. schon Bismarck, die Parlamente im Kampf gegen die Parteien durch wirtschaftliche Vertretungskörper ersetzen zu können, vgl. Ludwig Bergsträsser, aaO, S. 180, "um so einen Autokratismus in dem Gegeneinanderauspielen von wirtschaftlichen Interessengruppen frei betätigen zu können". Sigmund Neumann, aaO, S. 20.
 - 2) C. Wright Mills, Die Konsequenz, S. 41: "Heute aber müssen wir begreifen, daß das Gleichgewicht und der Kompromiß in der amerikanischen Gesellschaft - die "kompensierenden Kräfte" und die zahlreichen Verbände, die "Veto-Gruppen" und die "Erbten Rechte" - sich in der Hauptsache nur noch auf das mittlere Machtniveau beziehen", aaO, S. 42: "Die meisten Kampfgruppen, welche die politische Arena der Vereinigten Staaten mit ihrem Lärm und Geschrei erfüllen, interessieren sich ausschließlich für ihren Anteil am vorhandenen Kuchen".
 - 3) Theodor Schieder, aaO, S. 84.
August Dresbach, Der Bundeskanzler und die Verbände, in: FAZ vom 27. 2. 1960
Otto Heinrich v. d. Gablentz, aaO, S. 63: "... das objektive Extrem, den Schiedsrichter Staat, dem niemand hereinreden darf. Das bedeutet praktisch, die absolute Bürokratie", aaO, S. 44: "Wir sind auch zu Hause in Gefahr, die Freiheit zu verlieren, noch nicht direkt an den totalen Staat, aber auf dem Wege des autoritären Staates an eine absolute Bürokratie, die dann früher oder später die Beute eines totalitären Diktators werden mußte".
 - 4) Theodor Schieder, aaO, S. 83, Hans Kelsen, aaO, S. 22: "Bei der nun einmal in der Erfahrung gegebenen und unvermeidlichen Interessengegensätzlichkeit kann der Gemeinschaftswille, wenn er nicht einseitig das Interesse nur einer Gruppe ausdrücken soll, nichts anderes als die Resultante, das Kompromiß zwischen entgegengesetzten Interessen sein".
Wilhelm Grewe, Der Begriff der politischen Partei, in: Festschrift für Erich Kaufmann, S. 80: "Die politische Willensbildung im Staat beruht auf dem Kompromiß der sich widerstrebenden Gruppeninteressen, sie zielt nicht auf die Bildung eines überparteilichen Gesamtwillens, sondern auf eine mittlere Linie zwischen einander entgegengesetzten Interessen. Der Staatswille ist nur die

die Aufgabe, den Gliedern der Gesellschaft, die ein "aufgeklärtes Eigeninteresse" geltend machen, zum Erfolg zu verhelfen ¹⁾ und die politische Verfassung vor den Gefahren der Konzentration der Macht wie ihres Zerfalls zu bewahren.

4. DAS POLITISCHE VERHALTEN

Die liberale Honoratiorenpartei des 19. Jahrhunderts wurde von einer sozialen Klasse getragen, die ihre Interessen mit der gleichen Grundhaltung im wirtschaftlichen und politischen Bereich verfolgte: dem unternehmenden Bürgertum der einsetzenden Industrialisierung ²⁾. Die sozialistische Massenpartei entwuchs aus der entsprechenden Situation der Arbeiterklasse ³⁾; "Marxismus und Liberalismus gehen beide von der rationalistischen Annahme aus, daß sich der Mensch, wenn ihm die Möglichkeiten gegeben sind, seiner politischen Interessen, der eigenen und der seiner Klasse, bewußt wird" ⁴⁾ und "daß der einmal mit politischen Rechten ausgestat-

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 71:

Resultante der einander entgegengewirkenden Kräfte".

Waldemar Besson, aaO, S. 370.

Hans Willgerodt, aaO, S. 260: "Hier droht ein Klassenkampf der Berufsstände heraufzuziehen, der nur noch durch ein totalitäres System abgelöst werden könnte".

1) Theodor Eschenburg, aaO, S. 5.

Heinrich Popitz, H.P. Bahrdt, E.A. Jüres, H. Kesting, das Gesellschaftsbild des Arbeiters, S. 284: "Dieses Selbstbewußtsein kann sich und anderen noch eingestehen, daß der Industriearbeiter eigene Interessen hat, die mit den Interessen anderer kollidieren. Und er nimmt das Recht in Anspruch, diese Interessen gegen andere zu vertreten. Der Gegensatz wird offen ohne gesamtgesellschaftliche Rechtfertigungsversuche formuliert - ein äußerst seltenes Phänomen in der modernen Gesellschaft. Gerade weil das spezifische Arbeiterbewußtsein ... am ausgeprägtesten vertreten wird, besitzt er die Fähigkeit und Legitimation zum Verhandlungspartner. Er kann Kompromisse schließen, ohne die Position zu wechseln. Er kann den anderen anerkennen, ohne den Glauben an seine Rechte zu verlieren. Er kann schließlich mit der anderen Seite gemeinsame Sache machen, ohne eine Identität der Interessen vorzugeben".

Dagegen klagt Oswald von Nell-Breuning, aaO, S. 265, daß sich die Gegensätze nur noch verschärften, wenn die Interessenlage ins Bewußtsein gehoben werde.

2) Vgl. oben S. 24 ff.

3) Vgl. oben S. 27 ff.

David Riesman u. a., aaO, S. 187: "Bei politischer Betätigung konnte man den gleichen Handlungsmotiven wie in der Berufsarbeit folgen".

4) C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 433

tete Bürger dann von selbst politisch wachsam werde und im eigenen politischen Interesse handeln würde" ¹⁾. Auf diesen Voraussetzungen ruhten die genannten traditionellen Parteitypen. Ehe nun der der durchgesetzten Industriegesellschaft angepaßte Parteityp aus den bereits behandelten Bedingungen seiner Existenz abgeleitet wird, muß festgestellt werden, wie sich das durchschnittliche Verhalten des Bürgers gegenüber der Politik, gemessen an diesen Forderungen, entwickelt hat. Der beispielhafte Typ dieses Bürgers ist der Angehörige des neuen Mittelstandes; er repräsentiert den Menschen der industriellen Gesellschaft ²⁾. Sein Verhalten ist ihren Bedingungen am besten angepaßt, denn sie bringt ihn erst in ihrer fortgeschrittenen Form in großen Mengen hervor ³⁾. Das Verhalten dieser Angestellten wird durch zwei Erfahrungskreise geprägt: den der Arbeit ⁴⁾ und den des Verbrauchs in der Freizeit ⁵⁾. Beide sind von der gesamtgesellschaftlichen Situation durchgeprägt ⁶⁾. Riesman glaubt daher, "eine historisch weittragende Wandlung des politischen Verhaltensstils" ⁷⁾ feststellen zu können.

Der Gesellschaftsprozess ist, was die Machtverhältnisse anbetrifft, weithin unverständlich geworden: "Man trennte sich nur ungern von der Vorstellung, daß die Welt, in der alle Leute leben, auch allen Leuten begreiflich sein müsse - aber inzwischen haben uns nicht nur die Physiker, sondern auch die Politiker und Techniker in diesem Punkt zur Resignation erzogen" ⁸⁾. Die Großorganisationen der Gesellschaft sind zu einer für den Bürger unüberschaubaren Größe angewachsen ⁹⁾; ihre Verpflechtung hat "die Grenzen der Berechenbarkeit wohl schon überschritten" ¹⁰⁾. Sie beherrschen mit ihren abstrakten und anonymen Großbürokr-

1) C. Wright Mills, aaO, S. 432

2) Vgl. oben S. 37 f., S. 36 Anm. 4

3) C. Wright Mills, aaO, S. 441: "Alle Anzeichen deuten daraufhin, daß sich die Angestelltenschaft ziemlich genau so verhält, wie es dem Durchschnitt entspricht und daß sie eine Stellung zwischen Unternehmerschaft und Arbeiterschaft einnimmt".

4) Ders., aaO, S. 297

5) Ders., aaO, S. 326

6) Vgl. oben S. 37 ff.

7) David Riesman u. a., aaO, S. 182

8) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 24

9) Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 110.

Helmut Schelsky, Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, S. 122, David Riesman u. a., aaO, S. 238, Ralf Dahrendorf, aaO, S. 223, Werner Weber, aaO, S. 62, C. Wright Mills, aaO, S. 220, 229 sprechen von Unübersichtlichkeit, Undurchdringlichkeit, "amorpher Machtstruktur", "Unklarheit in der Kosmologie der Macht" usf.

10) Arnold Gehlen, aaO, S. 52

tien ¹⁾ die gesamte Gesellschaft. "Je effektiver die Organisationen, desto größer sind sie und daher auch den Einflüssen des Einzelnen weniger zugänglich. Das gilt für alle Verbände in jeder beliebigen Massengesellschaft. Von größter Bedeutung ist es für die politischen Parteien und für die Gewerkschaften" ²⁾. Der Bürger hat insbesondere in seinem Berufsleben keine Möglichkeit, Erfahrungen zu machen ³⁾, die diesen Gebilden und der von ihnen ausgeübten Herrschaft adäquat wären und ihm einen Zugang zu ihrem Verständnis öffnen könnten ⁴⁾.

Dieser Erfahrungsverlust ⁵⁾ entfremdet ihn der Gesellschaft; "hat jemand das Gefühl, nur ein austauschbares und überhaupt etwas abgeschliffenes Rad in der großen Maschine zu sein; hat er die übrigens berechtigte Überzeugung, daß sie auch ohne ihn läuft und bekommt er die Folgen seines Handelns gar nicht oder nur chiffriert als Zahlen und Kurven oder bloß in Gestalt der Lohnabrechnung zu Gesicht,

1) Helmut Schelsky, aaO, S. 347

2) C. Wright Mills, Die Konsequenz, S. 44

3) Arnold Gehlen, aaO, S. 46: "... wir wissen im Vollsinn das, was im Umkreis unserer Berufsarbeit und unserer durchlebten Lebensumstände liegt ..."

4) David Riesman u. a., aaO, S. 188 f.: "Die Unübersichtlichkeit, durch die sich das politische Geschehen heute auszeichnet, findet ihre Erklärung nicht nur in der Tatsache, daß die politischen Zusammenhänge immer undurchdringlicher und komplizierter werden, sondern auch darin, daß sich das Niveau jener Fähigkeiten, die für das Verständnis politischer Vorgänge ausschlaggebend sind, in gewisser Hinsicht gesenkt hat. Während nämlich das formale, an Schulen und Universitäten vermittelte Wissen an Umfang zunahm, ging das praktische, durch verantwortliche Leitung eines landwirtschaftlichen Betriebes, eines selbständigen Unternehmens oder Geschäfts erworbene Wissen zurück, wobei gleichzeitig die Ziffer der abhängigen Angestellten anstieg; und wenn auch die Zahl der selbständigen Unternehmer gar nicht oder nur geringfügig gesunken ist, so werden doch die für Erfolg oder Mißerfolg ausschlaggebenden Faktoren nur noch in geringem Umfang von jenen bestimmt, die noch selbständige Unternehmer sind. Von der sicheren ... Grundlage der eigenen fachberuflichen Befähigung und Leistung läßt sich heute kein Maßstab mehr gewinnen, um die Befähigung und Leistung der Regierungs- und Verwaltungsbeamten zu beurteilen".

Arnold Bergstraesser, Politik in Wissenschaft und Bildung, S. 276: "Er ist nicht mehr geschult ... Staatsmänner zu beurteilen".

5) Arnold Gehlen, aaO, S. 44 ff.

C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 452: "Es ist eines der charakteristischen Merkmale der heutigen amerikanischen Gesellschaft, daß sie den Menschen systematisch von der Gesellschaft und vom eigenen Wesen entfremdet".

so muß der Sinn für Verantwortlichkeit sich in demselben Verhältnis verengen, wie das Gefühl der Hilflosigkeit steigt" ¹⁾. Zwischen der gesellschaftlichen Funktion und dem Denken besteht angesichts des "unklaren, ungreifbaren, höchst geheimnisvoll ineinandergeschachtelten Pluralismus politischer Einflußträger" ²⁾, der "amorphen Machtstruktur", keine Beziehung mehr. Überzeugungen werden zu "bloßen Meinungen" ³⁾, die folgenlos und moralisch unverbindlich bleiben ⁴⁾ und einen ohnmächtigen Subjektivismus fördern ⁵⁾. Die Massenmedien, die die Erfahrung vermitteln ⁶⁾, bringen ihm ebenfalls keine Klärung. Sie speisen ihn nicht nur mit "Klischeevorstellungen aus zweiter Hand" ab ⁷⁾, sondern nehmen dem Unterworfenen das Sehvermögen ⁸⁾ und pflegen seine Unwissenheit ⁹⁾.

1) Arnold Gehlen, aaO, S. 45

2) Werner Weber, aaO, S. 62

3) David Riesman u. a., aaO, S. 239: "... weil die politische Welt der Interessenverbände anscheinend so festgelegt und verwickelt ist, daß die Meinung als solche so gut wie bedeutungslos zu sein scheint".

4) Arnold Gehlen, aaO, S. 33: "... man verhält sich praktisch innerhalb eines völlig anderen Bezugssystems, als man es in seinen Bildungsinteressen tut ... es bedeutet eine Ästhetisierung der Bildung, ihre Übersetzung ins Folgenlose und auch moralisch Unverbindliche ...

Jürgen Habermas u. a., aaO, S. 47: "Die Folgenlosigkeit der Meinungen, unter deren Verhängnis Meinung überhaupt erst zu "Meinung" im Sinne der Meinungsforschung wird, ist ihrerseits Folge eben jenes Widerspruchs einer tendenziell bereits politischen Gesellschaft zu verfassungsrechtlichen Normen, die sie als eine wesentlich von Politik, vom Staat getrennte, vorstellen".

5) Arnold Gehlen, aaO, S. 63, 58: "Überall schießen die Ideen hervor, mit denen sich nichts anderes anfangen läßt, als sie zu diskutieren ... eine vom Handeln abgefilterte Kultur ..."

6) Ders., aaO, S. 49: "Denn von den Faktoren, die auf die Bildung unserer Meinungen und Überzeugungen Einfluß haben, ist einer der wichtigsten noch nicht erwähnt worden - das Mittelbarwerden der Erfahrung selbst".

Ders., Anthropologische Forschung, S. 134 f.

C. Wright Mills, aaO, S. 443: "Zwischen dem wahren Geschehen und unserem Verhalten steht das uns von den Massenbeeinflussungsmitteln vermittelte Abbild".

David Riesman u. a., aaO, S. 37: "Die Verbindung mit der Außenwelt und mit dem eigenen Ich wird in zunehmendem Maße durch das Medium der Massenkommunikationsmittel hergestellt".

7) Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 291. C. Wright Mills, aaO, S. 432

8) Ders., aaO, S. 443: "Tatsächlich nimmt uns die Organisation der Massenbeeinflussungsmittel unser Sehvermögen".

9) Ders., aaO, S. 449 f. Walter Benjamin, Über einige Motive bei Baudelaire,

Sie lassen die gesellschaftliche Situation im Dunkel, und hindern so ihre Abnehmer, sich über den eigenen gesellschaftlichen Standort klar zu werden und dementsprechend politisch zu handeln. Sie informieren nicht, sie deformieren sie, indem sie ihnen keinen Ansatzpunkt für ihre Reaktionen bieten ¹⁾. In dieser ihm unverständlichen Welt ist es dem Bürger in der Regel unmöglich, Verantwortung zu übernehmen ²⁾. In der Arbeitswelt wird er geschult, diszipliniert zu funktionieren. Er wird außerhalb nicht spontan das Gegenteil tun und Verantwortung übernehmen, deren Ausmaß er nicht übersehen kann. "Es sind diese Verhältnisse, die die Menschen nötigen, "Meinungen und Gefühle gegenüber Realitäten auszubilden, die ihre normale intellektuelle und affektive Sphäre unendlich überschreiten" ³⁾. In dieser Situation wird es immer schwieriger, vernünftig zu handeln ⁴⁾. Die Enteignung der Vernunft ⁵⁾, der "Verlust des Willens, ja, selbst der Fähigkeit, eigene Gedanken zu entwickeln" ⁶⁾, sind Ausdruck und Voraussetzung völliger Machtlosigkeit ⁷⁾. "Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse haben heutzutage eine Übermacht, die dazu nötigt, den Begriff der Anpassung einzuführen,

Fortsetzung der Fußnote 9) von Seite 75:

in: Schriften, Band 1, S. 430

1) C. Wright Mills, aaO, S. 463

2) Arnold Bergstraesser, aaO, S. 276: "so und so oft erfahren zu haben, daß einem politischen Geschehen das eigene Schicksal preisgegeben sein kann, ohne daß man die Möglichkeit hätte, es zu ändern, und dann noch sich verantwortlich gegenüber dem politischen Denken und Handeln zu verhalten, das heißt wirklich viel von sich verlangen".

Helmut Schelsky, aaO, S. 122. Sigmund Neumann, aaO, S. 66.

Arnold Gehlen, aaO, S. 41: "eine unbeirrbare Gesinnung zu haben, die durch alle wechselnden und so oft ungünstigen Konstellationen hindurch so lange zu behaupten, bis irgendeine zufällig günstige (auf deren Erscheinen man zudem noch keinerlei Einfluß hat) sie endlich honoriert - das ist ein Lebensplan, den man wohl nur Menschen zumuten kann, die zum Heroismus oder Fanatismus bereit sind, also nicht sehr vielen."

3) Gustave Thibon, zit. bei Arnold Gehlen, aaO, S. 45.

Arnold Gehlen, Anthropologische Forschung, S. 135 ff.

4) Ders., aaO, S. 40

5) C. Wright Mills, aaO, S. 310

6) Ders., aaO, S. 208

7) Ders., aaO, S. 221: "Diese Ohnmacht erstreckt sich nicht nur auf ihre eigenen Versuche einzugreifen, sondern auch auf die Unmöglichkeit, die Handlungen der Mächtigen, die sie beobachten können, in irgendeiner Weise zu beeinflussen."

wenn man das Verhalten des Menschen beschreiben will" ¹⁾; sie entwickelt sich zum "Opportunismus als Selbstausslieferung an wechselnde Umstände" ²⁾, die als "wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche "Großwetterlagen" geistig unbegreiflich und moralisch unausfüllbar werden ..." ³⁾. Die daraus folgende "politische Apathie kann auch ein Ausdruck gesunden Menschenverstandes sein". Sie kann "... nur eine Weigerung darstellen, etwas als unmöglich Erkanntes doch noch zu versuchen" ⁴⁾.

Riesman hat die dieser Situation angepaßte Form der Bestimmung menschlichen Handelns als "Außenlenkung" beschrieben. Sie soll weiter unten noch ausführlicher behandelt werden. Das mit ihr auftretende politische Verhalten richtet sich weniger nach den Bedingungen der Arbeit und Produktion, als nach denen des Konsums und der Freizeit ⁵⁾. Dem Bürger wird Politik zur Ware, zum Konsumgut, das er in der Haltung des Verbrauchers bewertet ⁶⁾. Die Bewertung richtet sich nicht so sehr nach seinen Interessen, die er nicht mehr erkennt oder seinem politischen Willen, sondern danach, ob ihm das Angebot, das er nicht zu verantworten hat, gefällt. Ein engerer Zusammenhang wird selten wahrgenommen. Die Politik gerät schließlich in den Zusammenhang der Unterhaltung, der Vergnügungsindustrie, mit der sie konkurrieren muß, um gelegentlich noch seine Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen ⁷⁾. Eine Identifikation kommt aus den obengenannten Gründen nicht in Frage. Die Verbraucher werden zu "Gleichgültigen neuen Stils", die "genug von der Politik erfahren haben, um sie abzulehnen, genügend politische Information besitzen, um sie sich vom Leibe zu halten, und genug über ihre Pflichten als Staatsbürger wissen, um sich ihnen zu entziehen" ⁸⁾, zu "Menschen, die heute teilnahmslos und resignierend das poli-

1) Arnold Gehlen, aaO, S. 39

Hans Freyer, Industriegesellschaft, aaO, Sp. 291

2) Arnold Gehlen, aaO, S. 41

3) Ders., aaO, S. 42, 55

4) B. Wootton, zit. bei C. Wright Mills, aaO, S. 461 f.

5) Vgl. oben S. 39 ff. David Riesman u. a., aaO, S. 201 ff.

6) Ders., aaO, S. 198, 202

Arnold Gehlen, Industrielle Gesellschaft und Staat, in: Wort und Wahrheit, 1956, S. 670: "Zu den Merkmalen des Lebensstandards, dessen Garantie und Steigerung man von ihm (dem Staat) erwartet, gehört gerade auch, daß man von Pflichten gegenüber dem Staat verschont bleibt".

7) David Riesman u. a., aaO, S. 202. C. Wright Mills, aaO, S. 446.

Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 66: "... sie bekommt etwas Unterhaltsames ..."

8) David Riesman u. a., aaO, S. 180

tische Geschehen an sich vorüberziehen lassen" 1), oder zum "Informationssammler", "der (aus guten Gründen) zu dem Schluß gekommen ist, daß er, unfähig, den Verlauf des politischen Geschehens zu ändern, diesem nur noch Verständnis, aber keinen Handlungsimpuls entgegenbringen kann" 2), der zu den "Gutunterrichteten" gehören und "ab und zu Informationen von Eingeweihten" erhalten will 3), es aber ablehnt, aus diesem Gesellschaftsspiel irgendwelche Folgerungen für sich zu ziehen. "Er erkennt keinen Zusammenhang mehr zwischen seinen politischen Meinungen und seiner politischen Funktion. Seine Meinungen dienen ihm daher als bargeldloses Zahlungsmittel in seiner Rolle als Mitglied einer Verbrauchergenossenschaft der politischen Tagesnachrichten" 4). Er wählt aus dem Angebot politischer Nachrichten in toleranter Gleichgültigkeit, was seinen Verbraucherwünschen am besten entspricht. Beide verharren in passiver Haltung, ohne individuelle Reaktionen zu zeigen 5). "Mit nichts und niemand fühlen sie sich in Loyalität verbunden; bereitwillig würden sie sich in den Dienst jeder Bewegung stellen, die es nur verstünde, ihren Zynismus zu überwinden oder den eigenen Zwecken dienstbar zu machen ... Die einzige Schranke ist ihre Teilnahmslosigkeit" 6). "Sie ist das eigentliche Übel, woran die politischen Verhältnisse unserer Zeit krankten" 7). Die Entpolitisierung wird von einem Prozeß der Privatisierung begleitet 8). Im Schutze einer "geregelten, milden und friedlichen Knechtschaft" 9) etabliert sich in gesellschaftlichen Kleingruppen ein neues Biedermeier mit "vorwiegend kleinbürgerlich-mittelständischen Verhaltensmustern und Leitbildern" 10). Dieser von den neuen Autoritäten geförderte "Konsumquietismus", die "grenzenlose Pleonexie in allen tonangebenden

1) David Riesman u. a., aaO, S. 181

2) Ders., aaO, S. 193

3) Ders., aaO, S. 194

4) Ders., aaO, S. 235

5) Ders., aaO, S. 181: "Statt dessen nehmen sie mit einer fast völligen Passivität alles hin, was ihnen der Staat beschert, einschließlich der allgemeinen Wehrpflicht".

Arnold Gehlen, aaO, S. 44 spricht von "Quietismus des Konsumierenwollens".

6) David Riesman u. a., aaO, S. 183

7) C. Wright Mills, aaO, S. 434, 436: "Sie interessieren sich einfach nicht dafür", S. 435: "Entscheidend ist jedoch die Tatsache, daß die politische Gleichgültigkeit so weitverbreitet ist, daß daneben alle vorhandene politische Loyalität oder Auflehnung bedeutungslos erscheint".

8) Arnold Gehlen, aaO, S. 114

9) Alexis de Tocqueville, Die Demokratie in Amerika, S. 207. Hans Freyer, Die Idee der Freiheit im technischen Zeitalter, Festschrift für Carl Schmitt, S. 66.

10) Helmut Schelsky, aaO, S. 347

Gruppen" ¹⁾ erneuert und steigert die allgemeine "Weltfremdheit" ²⁾. Sie führt zur Entfremdung von der Gesellschaft ³⁾, zur Resignation, zum Pessimismus und zur Unruhe ⁴⁾ auch dort, wo eine gewisse Fähigkeit zur Deutung der Fakten vorhanden ist, d. h. bei den Intellektuellen. Sie verfallen in moralische Hoffnungslosigkeit, verlieren jeden politischen Willen und vollziehen so ihr Einverständnis mit der Ordnung, die sie zu bekämpfen glauben. "Diese Tatsachen ... zeigten klar und deutlich, daß sich die politische Wachsamkeit, die der Liberalismus beim einzelnen Bürger voraussetzt, auf bemitleidenswert utopische Vorstellungen gründet ..." ⁵⁾. Wird der von Riesman geschilderte Typ des Außengeleiteten vorherrschend, so muß sich der Stil der Politik wandeln; politische Parteien kontinental-europäischer Prägung sind mit ihm jedenfalls nicht zu bestreiten.

5. DER TYP DER LEGITIMEN HERRSCHAFT

A. Um die in der industriellen Gesellschaft übliche und ihr angepaßte Form der Legitimierung von Herrschaft zu erkennen, müssen wir auf Max Webers Herrschaftssoziologie und ihre "Typen der legitimen Herrschaft" zurückgehen ⁶⁾. Wir halten mit Dahrendorf ⁷⁾ daran fest, daß es sich bei Legitimitätsansprüchen, denen ein Legitimitätsglaube entgegenkommt ⁸⁾, um Ideologien handelt. Nach Max Weber beruht

- a. die "traditionale Herrschaft" "auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Herrschaft Berufenen" ⁹⁾;
- b. die "charismatische Herrschaft" auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnungen" ¹⁰⁾.
- c. "Die legale Herrschaft beruht auf der Geltung der folgenden untereinander zusammenhängenden Vorstellungen, 1. daß beliebiges Recht durch Paktierung oder Oktroyierung rational, zweckrational oder wertrational orientiert (oder

1) Max Scheler, zit. bei Arnold Gehlen, aaO, S. 80

2) Arnold Gehlen, aaO, S. 44

3) C. Wright Mills, aaO, S. 452, vgl. das Zitat S. 74, Anm. 5

4) C. Wright Mills, aaO, S. 438

5) C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 433

6) Vgl. oben S. 7

7) Vgl. oben S. 19 f.

8) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 122

9) Ders., aaO, S. 124

10) Ders., aaO, S. 124

beides) gesetzt werden könne mit dem Anspruch auf Nachachtung mindestens durch die Genossen des Verbandes, regelmäßig aber auch: durch Personen, die innerhalb des Machtbereichs des Verbandes (bei Gebietsverbänden: des Gebiets) in bestimmte von der Verbandsordnung für relevant erklärte soziale Beziehungen geraten oder sozial handeln; - 2. daß jedes Recht seinem Wesen nach ein Kosmos abstrakter, normalerweise: absichtsvoll gesetzter Regeln sei, die Rechtspflege die Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall, die Verwaltung die rationale Pflege von, durch Verbandsordnung vorgesehene Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln und: nach allgemein angebbaren Prinzipien, welche Billigung oder mindestens keine Mißbilligung in den Verbandsordnungen finden; - 3. daß also der typische legale Herr: der "Vorgesetzte", indem er anordnet und mithin befiehlt, seinerseits der unpersönlichen Ordnung gehorcht, an welcher er seine Anordnungen orientiert; - 4. daß, - wie man dies meist ausdrückt - der Gehorchende nur als Genosse und nur "dem Recht" gehorcht; - 5. gilt in Gemäßheit von Nr. 3 die Vorstellung, daß die Verbandsgenossen, indem sie dem Herrn gehorchen, nicht seiner Person, sondern jenen unpersönlichen Ordnungen gehorchen und daher zum Gehorsam nur innerhalb der ihm durch diese zugewiesenen, rational abgegrenzten sachlichen Zuständigkeit verpflichtet sind" ¹⁾.

B. Die Einordnung der Typen Max Webers

- a. Der Typ der charismatischen Herrschaft wird als "außeralltätlich" bezeichnet. Er hat seinen Erkenntniswert in Not- und Krisenzeiten, in jenem Zeitalter der Revolutionen, das als abgeschlossen gelten kann. Er korrespondiert nicht mit irgendeiner Sozialstruktur und ist, gleich dem Begriff der Macht, "sozial amorph". Damit ist seine Eigenart und zugleich seine Unbrauchbarkeit für das Verständnis der industriellen Gesellschaft dargetan.
- b. Die "legale Herrschaft" ist in der gegebenen Ausformung nicht der universelle Typ, als der sie gemeint war. Vielmehr ist in sie das ganze Gesetzespathos, die Gesetzesgläubigkeit des bürgerlich-liberalen 19. Jahrhunderts eingegangen ²⁾. Im einzelnen: daß "beliebiges Recht" gesetzt werden könne, ist nur denkbar im Vertrauen auf den Gesetzgeber und unter der Voraussetzung der Homogenität des Volkes ³⁾; diese schien eine Zeit lang auf Grund der kurzfristigen Interessen-

1) Max Weber, aaO, S. 125, für diesen Typ wurde die ausführlichere Definition gewählt, die bei den beiden ersten entbehrlich schien.

2) Vgl. oben S. 10 ff.

3) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 31: "Die Methode der Willensbildung durch einfache Mehrheitsfeststellung ist sinnvoll und erträglich, wenn eine substantielle Gleichartigkeit des ganzen Volkes vorausgesetzt werden kann". Vgl. oben S. 14 f., S. 19 f.

gleichheit im Bürgertum und dessen ideologischer Identifizierung mit der Nation gesichert. Die Vorstellung ist einem Gesetzespositivismus verhaftet, der längst zerbrochen ist ¹⁾. Die Anerkennung der Legitimität durch Legalität ist verschwunden, da jedermann weiß, daß Gesetze nicht mehr die Würde besitzen, die ihnen diese Ideologie zusprach. Die Geltung des Rechts im ganzen Machtbereich eines Verbandes schließt implizit ständisches Sonderrecht aus und fordert Gleichheit der abstrakten Rechtssubjekte ²⁾. Die Merkmale der Generalität und Abstraktheit der Regeln und ihr Zusammenschießen zum Kosmos einer in sich widerspruchsfreien Rechtsordnung, beziehen sich gleichfalls auf die Fiktion der homogenen Gesellschaft, die selbsttätig eine gerechte Ordnung herstellt ³⁾. Die Forderung, daß Rechtsprechung Subsumtion als syllogistischer Schluß sei und nicht Entscheidung und Gestaltung, ist ebenso dem Schema der Dreiteilung der Gewalten verhaftet ⁴⁾, wie die Vorstellung des Gesetzes als Schranke des Verwaltungshandelns.

In gleicher Weise entspricht die Charakterisierung der Verwaltung als Ausführung von Gesetzen, die prinzipielle Begrenztheit der staatlichen Machtäußerung und die Unbegrenztheit des Freiheitsraums des Einzelnen der einmaligen Situation der Industrialisierung im 19. Jahrhundert ⁵⁾. Hier sind auch die Ideologien eigentlich zu Hause.

Als Ergebnis ist jedenfalls festzuhalten, daß die legale Herrschaft keine Herrschaft von Menschen über Menschen mehr sein soll und daß deshalb der "Herr" nur noch stellvertretend für "unpersönliche Ordnungen" erscheint ⁶⁾. Die hier eingeleitete Tendenz zur Versachlichung der Herrschaft wird uns noch beschäftigen.

- c. Es bleibt nun übrig, die traditionale Herrschaft als der Agrargesellschaft zugehörig zu kennzeichnen. Die agrarische Produktion war im wesentlichen die

1) Hermann Weinkauff, Ansprache zur Eröffnung des Bundesgerichtshofs vom 8.10.1950, in: NJW, 1950, S. 817 f.: "Die Entwicklung drängt dahin, darüber hinaus künftig bei der Begriffsbildung und bei der Rechtsfortbildung dem Gesichtspunkt des richtigen Rechts, des Gerechten und aus der Natur der Sache heraus Gesollten ein stärkeres, ja das ausschlaggebende Gewicht einzuräumen."

2) Hans Huber, Staat und Verbände, S. 7 spricht von "... der Einheit der Rechtsordnung, auf die nach dem Dauersieg des Rationalismus nicht mehr verzichtet werden kann."

3) Vgl. oben S. 19, Anm. 1

4) Vgl. oben S. 48 ff.

5) Jean Fourastié, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, S. 127

6) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 14: "Legalität hat hier gerade die Aufgabe, sowohl die Legitimität (des Monarchen wie des plebiszitären Volkswillens) als auch jede auf sich selbst beruhende oder höhere Autorität und Obrigkeit überflüssig zu machen und zu verneinen."

Grundlage aller historischen Gesellschaften bis zum Beginn der Industrialisierung¹⁾. In diesen Verhältnissen reduziert sich das ideologische Moment auf ein Minimum. Die Frage, ob auch unter den Bedingungen der industriellen Gesellschaft traditionale Herrschaft in einem verwandten Sinn möglich sei, ist später zu erörtern.

C. Die Einordnung der Herrschaftssoziologie Max Webers, insbesondere die Tatsache der Zeitbezogenheit des Typs der legalen Herrschaft, hat gezeigt, daß seine Begriffe nicht so fraglos auf die durchgesetzte Industriegesellschaft anwendbar sind, wie das oft angenommen wird²⁾. Sie bieten eine unerläßliche Ausgangsposition zum Verständnis der heutigen Lage, wurden aber seit ihrer Formulierung, der eigenen Absicht zuwider, als perfektes und für dauernd ausreichendes Instrumentarium behandelt.

Zu jeder Form der legitimen Herrschaft gehörte ein Legitimitätsanspruch des Herrschenden und ein Legitimitätsglaube des Beherrschten, der dessen Verhalten leitete. Wenn einerseits der ideologische Charakter jeder Legitimierung festgestellt wurde³⁾, so hat sie, indem sie die unabdingbare Konformität des Verhaltens der Glieder einer Gesellschaft sichert, auch eine sozialpsychologische Seite. Ihr ist David Riesman auf der Suche nach den Determinanten menschlichen Verhaltens in der industriellen Gesellschaft nachgegangen, weil er fand, daß "... eine Gesellschaft ... jeweils eine bestimmte Art von Verhaltenskonformität erzwingt und einen bestimmten sozialen Charakter formt ..." ⁴⁾. Er unterscheidet zu diesem Zweck idealtypisch im Sinne Max Webers⁵⁾ die von der Gesellschaftsstruktur abhängigen Formen der Bestimmung durch Traditions-, Innen- und Außenlenkung. Sie garantieren auf typische Weise einen gewissen Grad von Einheitlichkeit des sozialen Charakters in einer Gesellschaft; keiner dieser Typen tritt isoliert oder rein auf, er behauptet vielmehr in einer Mischung aller jeweils den Vorrang⁶⁾. Wir verzichten darauf, diese Typen in eine Abhängigkeit zur Bevölkerungsbewegung zu setzen, die

1) Vgl. oben S. 33 ff.

Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 115: "... anders als alle Macht, die denjenigen zu eigen war, die die Herrschaft in einem großen oder kleinen Oikos innehatten. Ihre Macht ruhte im Mittelpunkt einer entweder geordneten oder zu ordnenden Welt und strahlte, wenn sie wirksam war, bis an deren Ränder aus. Gegen die Ränder hin wurde sie dann meist geringer: der Himmel war hoch und der Zar war weit ..."

2) Vgl. z. B. Otto Stammer, Politische Soziologie, aaO, S. 277 ff., oben S. 8, Anm. 3; dagegen Arnold Gehlen, Anthropologische Forschung, S. 129

3) Vgl. oben S. 19 f.

4) David Riesman u. a., aaO, S. 24 f.

5) Ders., aaO, S. 255

6) Ders., aaO, S. 46

auch Riesman nicht als Ursächlichkeit verstanden wissen will ¹⁾, er stellt lediglich eine - auf andere Gründe zurückzuführende - Koinzidenz fest ²⁾.

a) Der Traditionsgeleitete ist in einer stabilen Gesellschaft zu Hause, seiner selbst als Individuum kaum bewußt ³⁾, funktional eingeordnet und in seiner Charakterstruktur den gesellschaftlichen Erwartungen angepaßt ⁴⁾. Der unmerkliche Wandel in der Gesellschaft garantiert eine Langlebigkeit der Sitten und der sozialen Struktur ⁵⁾, die sie selbstverständlich, unantastbar und schließlich heilig werden läßt. Die Harmonie mit den bestehenden Institutionen wird dadurch erleichtert, daß äußerlich wahrnehmbare Verhaltensweisen nachgeahmt werden können ⁶⁾. "Der traditions-geleitete Mensch steht der Kultur wie einer einheitlichen Macht gegenüber ..." ⁷⁾, daß er "... seinen Charakter oder seine Rolle ändern könne, ist ein Gedanke, der in jenen auf Traditionslenkung beruhenden Gesellschaften so gut wie nicht existiert" ⁸⁾. Sein Verhalten ist durchgeprägt von der traditionellen Kultur, die auf der Grundlage der agrarischen Produktion erwächst ⁹⁾.

b) Die Innenlenkung

Der traditionsgeleitete Mensch bezog seine Wertvorstellungen aus seiner Umwelt, mit der er selbstverständlich eins war. Als sich aber die gesellschaftlichen Bedingungen in der Zeit des Übergangs von der Agrar- zur Industriegesellschaft zu wandeln begannen, zerrissen die traditionellen Bindungen ¹⁰⁾ und sein Verhalten wurde nicht mehr durch Tradition und Stabilität der äußeren Verhältnisse eindeutig und automatisch determiniert ¹¹⁾. Die alten Vorstellungen fanden keine Entsprechung mehr in der Wirklichkeit; sie werden zu abstrakten, isolierten und in ihrer Ohnmacht absoluten Systemen. Den neuen gesellschaftlichen Realitäten

1) David Riesman u. a., aaO, S. 25

2) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 44: "Die Betrachtungsart nach Ursachen und Folgen ist den Ereignissen ganz großer Dimensionen nicht angemessen." Gehlen und Riesman reduzieren so auf ökonomische Weise die in der Marx-bekämpfenden Literatur perhorreszierte Kausalität zwischen Sein und Bewußtsein, zwischen Über- und Unterbau, auf eine für ihre Fragestellung ausreichende Wenn-Dann-Beziehung.

3) David Riesman u. a., aaO, S. 27, 34

4) Ders., aaO, S. 28

5) Ders., aaO, S. 27

6) Ders., aaO, S. 27, 29, 54

7) Ders., aaO, S. 40

8) Ders., aaO, S. 258

9) Ders., aaO, S. 24

10) Ders., aaO, S. 30

11) Ders., aaO, S. 31, 55

angemessene Denk- und Verhaltensformen beginnen, das alte Wert- und Vorstellungsgefüge aufzulösen und Stück für Stück ein neues an seine Stelle zu setzen. Der Mensch dieses gesellschaftlichen Umbruchs kommt mit seinen alten traditionellen Verhaltensweisen nicht mehr zurecht; er beginnt die Prinzipien der neuen Gesellschaft, die erst in Umrissen erkennbar ist, intuitiv zu erfassen und gegenüber den alten Strukturen durchzusetzen. Je frühzeitiger er den Wandel erkennt, desto weniger Unterstützung kann er von der Außenwelt erwarten; der geistige Entwurf der neuen Gesellschaft eilt ihrer Realisierung in vielen Bereichen voraus. Der Mensch, der sich an ihm ausrichtet, trägt seine Wertskala in sich und lebt unabhängig seinen Idealen nach ¹⁾. Er muß sich in dieser Welt gesteigerter sozialer Mobilität zurechtfinden, die auf Grund der Kapitalansammlung und der technologischen Entwicklung unaufhörlich expandiert. Sein Erfolg wird durch Initiative und Neuerung begründet. In dieser Situation wird die Innenlenkung die vorherrschende Art der Konformitätssicherung ²⁾. "Die Kraft, die das Verhalten des Individuums steuert, wird verinnerlicht, d. h. sie wird frühzeitig durch die Eltern in das Kind eingepflanzt und auf prinzipiellere, aber dennoch unausweichliche Ziele gerichtet" ³⁾, "denn immer wieder ergeben sich neue Situationen, die ein festgelegter Kodex von Regeln nicht im voraus umfassen kann" ⁴⁾. Ein "seelischer Kreiselkompaß" steuert in den sich ständig verändernden Gegebenheiten einer "offeneren Gesellschaft" das Verhalten. Infolge der strengen Anforderungen an den Einzelnen, der sich ohne Unterlaß zu überwachen hat, entstehen Selbstbewußtsein, Individualität und stabile, ja starre Charaktere, die das Verhalten kanalisieren ⁵⁾. Die nicht-agrarische, sich zur industriellen entwickelnde Produktion bestimmt das Gesicht der auf Innenlenkung beruhenden Gesellschaft und ihrer Charaktere ⁶⁾; sie fordert die verinnerlichte Triebkraft zu Pionierleistungen heraus und treibt mit der Expansion, deren starke Investitionsbedürfnisse ein ausgeprägtes Sparbedürfnis und Knappheitsbewußtsein erzeugen ⁷⁾, den sozialen Wandel voran ⁸⁾. Mit der Produktionsweise wird auch der Charakter

1) David Riesman u. a., aaO, S. 55

2) Ders., aaO, S. 31

3) Ders., aaO, S. 31

4) Ders., aaO, S. 32

5) Ders., aaO, S. 32, 33, 40, 58

6) Ders., aaO, S. 14, 25, 103, 201: "Die Haltung, die der innengeleitete Moralist der Politik gegenüber einnimmt, stammt aus der Sphäre der Produktion".

7) Ders., aaO, S. 51

8) Ders., aaO, S. 59: "Der innen-geleitete Mensch wird industrieller und kommerzieller Möglichkeiten gewahr, und er vermag mit dem Eifer und der Rücksichtslosigkeit zu arbeiten, wie es die neuen Aufgaben in der Phase der Bevölkerungswelle erfordern".

rationalisiert ¹⁾, der sich so durch ein berechenbar stabiles und individualistisch bestimmtes Streben auszeichnet ²⁾. Der Konzentration auf die Produktion entspricht eine Steigerung des Pflicht- und Verantwortungsgefühls, das sich zu bewähren sucht und - im Bewußtsein der Knappheit - kein Genießen kennt ³⁾. Der Innengeleitete nimmt persönlich zu den Problemen der Politik Stellung, an die er mit den Maßstäben seiner Arbeit ⁴⁾ und mit der Haltung eines Mannes herangeht, der Einfluß besitzt ⁵⁾. Er verfolgt zwar auch sein Eigeninteresse, vereinigt es aber unbefangen mit seinem moralischen Pflichtbewußtsein gegenüber dem Gesellschaftsganzen ⁶⁾. Der "Moralist" ⁷⁾ fühlte sich nicht als beherrschtes Objekt, sondern als Subjekt der Politik ⁸⁾ und hatte damit in seinem Wirkungskreis gar nicht so unrecht. "Romantisiert der Moralist die Kontrolle durch Gesetze und nicht durch Menschen, so hat der Informationssammler dagegen von der politischen Führung durch Menschen anstatt durch Gesetze romantische Vorstellungen" ⁹⁾. Der Innengeleitete ist der im alten Mittelstand vorherrschende Charaktertypus und teilt dessen Zukunft ¹⁰⁾.

c) Der Träger der innen-geleiteten Verhaltensweise, der "alte" Mittelstand ist dem von ihm eingeleiteten Industrialisierungsprozeß zum Opfer gefal-

1) David Riesman u. a., aaO, S. 57

2) Ders., aaO, S. 92, 34 mit Hinweis auf Max Weber, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Band 1, S. 120 ff.

3) Ders., aaO, S. 131: "Der Puritaner behandelt sich selbst wie eine Firma, in der er gleichzeitig als Bücherrevisor tätig ist."

4) Ders., aaO, S. 184, 187

5) Ders., aaO, S. 181

6) Ders., aaO, S. 185: "Während wir heute Selbstinteresse und moralisches Pflichtbewußtsein für einander ausschließende Handlungsmotive, ihre Vereinigung aber für Heuchelei halten und damit beweisen, daß wir eine gewisse politische Unbefangenheit eingebüßt haben, waren diese im 19. Jahrhundert durchaus miteinander vereinbar." Die Unbefangenheit gipfelte in der Gleichsetzung des Bürgertums mit der Nation.

Vgl. oben S. 18

7) Ders., aaO, S. 185: "Der Vertreter einer Klasse (des "alten" Mittelstands) und eines Charaktertypus (des innen-geleiteten), die im 19. Jahrhundert die politische Szene beherrschten, ist der "Moralist an der Macht" ...".

8) Ders., aaO, S. 188

9) Ders., aaO, S. 209

10) Ders., aaO, S. 36, 57, Vgl. oben S. 35 ff. über das Schicksal dieser Klasse, oben Anm. 6

len¹⁾. An seine Stelle sind die Angestellten getreten, die die stabilisierte Gesellschaft des "neuen" Mittelstands prägen²⁾. Ihnen schreibt Riesman die außen-geleitete Verhaltensweise zu³⁾, die sich mit der gleichen Unaufhaltsamkeit wie das industrielle System selbst durchzusetzen beginnt⁴⁾ und an der Beispielhaftigkeit ihrer Träger, den Angestellten, mitwirkt und teilhat⁵⁾. Jetzt müssen "das Sparbedürfnis und das dauernde "Kampfbewußtsein" vieler innen-geleiteter Menschen, die in der Epoche der Kapitalansammlung, die mit der Bevölkerungswelle auftrat, eine Form der sozialen Anpassung darstellten, einem Verbrauchsbedürfnis und dauernden "Überfluß-Bewußtsein" weichen, durch die der Mensch zum verschwenderischen Luxus und Verbrauch seiner Freiheit und des Produktionsüberschusses fähig wird"⁶⁾. Mit welchen Mitteln diese Fähigkeiten trainiert werden, haben wir schon gesehen.

"Das gemeinsame Merkmal der außen-geleiteten Menschen besteht darin, daß das Verhalten des einzelnen durch die Zeitgenossen gesteuert wird, entweder von denjenigen, die er persönlich kennt, oder von jenen anderen, mit denen er indirekt durch Freunde oder durch die Massenkommunikationsmittel bekannt ist⁷⁾. Diese Steuerungsquelle ist selbstverständlich auch hier "verinnerlicht" und zwar insofern, als das Abhängigkeitsgefühl von dieser dem Kind frühzeitig eingepflanzt wird. Die von dem außen-geleiteten Menschen angestrebten Ziele verändern sich jeweils mit der sich verändernden Steuerung durch die von außen empfangenen

1) Vgl. oben S. 35 ff.

2) David Riesman, u. a., aaO, S. 35. Vgl. oben S. 36 f.

3) Ders., aaO, S. 36: "... während die Außenlenkung zum typischen Charaktermerkmal des "neuen" Mittelstands wird - personifiziert durch den Bürokraten, den kaufmännischen Angestellten usw..."

4) Ders., aaO, S. 36: "Ferner habe ich den Eindruck, daß die Umstände, auf die, wie ich glaube, die Außenlenkung zurückzuführen ist, auf eine ständig wachsende Anzahl von Großstädtern in den hochindustrialisierten Ländern einwirken werden. So stellt meine Untersuchung des außen-geleiteten Charakters eine Analyse sowohl des Amerikaners als auch des heutigen Menschen überhaupt dar."

5) Vgl. oben S. 37 ff.

6) Ders., aaO, S. 35. Vgl. oben S. 39 ff.

7) Ders., aaO, S. 37: "Dem Konsum von Bildung, Freizeit, Luxus und öffentlichen und privaten Dienstleistungen entspricht die Steigerung des Konsums von Wort und Bild durch die neuen Massenkommunikationsmittel. In der Phase der Bevölkerungswelle begann die Verbreitung des Wortes von städtischen Brennpunkten aus, in der Phase der beginnenden Bevölkerungsschrumpfung wird dieser Fluß zum reißenden Strom", S. 86: "Alle Moral liegt bei der Gruppe", S. 95: "Die Gruppe der Altersgenossen ist das Maß aller Dinge".

Signale. Unverändert bleibt lediglich diese Einstellung selbst und die genaue Beachtung, die den von den anderen abgegebenen Signalen gezollt wird. Indem der Mensch auf diese Weise ständig in engem Kontakt mit den anderen verbleibt, entwickelt er eine weitgehende Verhaltenskonformität, ... durch die außergewöhnliche Empfangs- und Folgebereitschaft, die er für die Handlungen und Wünsche der anderen aufbringt" ¹⁾. "Der Kontrollmechanismus wirkt jetzt nicht in der Art eines Kreiselkompasses, sondern wie eine Radaranlage" ²⁾. "So ist es nicht erforderlich, einen Kodex von Verhaltensregeln, sondern jenes hochempfindliche Gerät, womit er diese Nachrichten empfangen und gelegentlich an ihrer Verbreitung teilnehmen kann, zu verinnerlichen ... gegenüber Kontrollen durch Schuld oder Furcht vor Schande ³⁾, wenngleich diese selbstverständlich weiterexistieren, besteht ein wesentlicher Beweggrund für den außen-geleiteten Menschen in einer diffusen Angst ⁴⁾. Sie kann durch das unaufhörliche Bemühen, den von außen kommenden Botschaften zu lauschen, zur "Überkonformität", "einer Karikatur des angepaßten Verhaltensmusters" führen ⁵⁾. Das unter diesen Bedingungen herrschende politische Verhalten haben wir bereits geschildert ⁶⁾.

D. Es ist nun zu fragen, welche Zusammenhänge zwischen dem Lenkungs-schema Riesmans und den Legitimationstypen Max Webers bestehen.

Der herrschende Legitimationstyp ist derjenige, der mit dem Bewußtsein seiner Zeit in Einklang steht und bei den Beherrschten auf den geringsten Widerstand stößt. Sein Inhalt, der einen Grund des Herrschaftsanspruchs bezeichnet, weist auf die Struktur der Gesellschaft zurück. Denselben Sachverhalt treffen die Lenkungstypen Riesmans, die vom Verhalten des Einzelnen ausgehen, das ihn in die Gesellschaft einfügt. Seine Begriffe geben nur an, welchen Instanzen Gehorsam gezollt wird, vermeiden es aber, den Inhalt des jeweiligen Herrschaftsanspruchs anzugeben ⁷⁾. Gleichwohl sind Art des Gehorsams und Inhalt des Anspruchs von einander abhängig, einander zugeordnet, so daß Lenkungs- und Legitimationstyp als zwei Seiten des gleichen - in ihnen gespiegelten - Sachverhalts

1) David Riesman u. a., aaO, S. 38, 95 spricht von "Unterwerfung des einzelnen unter die Gruppe".

2) Ders., aaO, S. 41

3) Die der Innen- bzw. Traditionslenkung entsprechen, David Riesman, aaO, S. 40

4) Ders., aaO, S. 41

5) Ders., aaO, S. 256. Arnold Gehlen, aaO, S. 40

6) Vgl. oben S. 72 ff.

7) David Riesman u. a., aaO, S. 195: "... daß ich von der Außenlenkung im Sinne von Arten der Verhaltenskonformität und der Reaktion auf andere Menschen spreche und nicht von dem, was man an einer solchen Reaktion ideologisch oder verhaltensmäßig als ihren Inhalt bezeichnen könnte."

anzusehen sind. Die verschiedenen Typen sind nun miteinander in Beziehung zu setzen, damit etwas über die Form der legitimen Herrschaft in der industriellen Gesellschaft in Erfahrung gebracht werden kann.

- a. Traditionale Herrschaft und Lenkung sind kongruent. Beide treffen die Herrschaft und den eingelebten Gehorsam in den Agrargesellschaften bis zum Beginn der Neuzeit. Sie nehmen beinahe den ganzen Raum der Geschichte ein und sind hier unproblematisch.
- b. Der auf die traditionale Herrschaft Max Webers folgende Typ ist der der legalen Herrschaft. In der gleichen Reihenfolge erscheint bei Riesman die Innenlenkung. Beide betreffen in ihrer reinsten Ausprägung den "alten" Mittelstand, das Bürgertum des 19. Jahrhunderts. Die ideologische Bindung des Typs der legalen Herrschaft an die bürgerliche Emanzipation haben wir festgestellt ¹⁾. Dieses Bürgertum hat die alten Formen der Gesellschaft beseitigt. Es hat den Idealen der neuen Gesellschaft nachgelebt, lange ehe sie auch nur in Brennpunkten des sozialen Wandels durchgesetzt war. Es hat das Bild dieser Gesellschaft kühn entworfen, ihre Werte bewußt in sich getragen und mit revolutionärem Schwung gegenüber der Statik der alten Mächte durchgesetzt. Der Unternehmer ist der "Archetyp" dieser Epoche. Die Rationalität seines Betriebs fordert er auch vom Staat und sucht mit der Legitimierung durch Legalität alle Schranken seiner kapitalistischen Expansion niederzureißen ²⁾. Was sich schon bei der Beschreibung des bürgerlichen Rechtsstaats und seiner Legitimation durch Legalität und der Innenlenkung Riesmans andeutete, wird nun klar: Legitimierung durch Legalität entspricht der Innenlenkung als Konformitätssicherung. Beide dienen der Auflösung überkommener Formen und dem Aufbau der industriellen Gesellschaft. Damit ist die "legale Herrschaft" als historische Form gekennzeichnet.
- c. Wie die Innenlenkung in der durchgesetzten industriellen Gesellschaft, als ihre Ziele erreicht waren, zur Außenlenkung werden mußte, folgt auf die Legitimierung durch Legalität eine neue Form. Da Herrschaftssoziologie seit Max Weber nicht mehr systematisch erörtert worden zu sein scheint, muß es hier genügen, die vorhandenen Bruchstücke zu sammeln und für die Zwecke dieser Arbeit notdürftig zusammenzufügen.

1) Vgl. oben S. 9 ff., S. 19 Anm. 2

2) Vgl. oben S. 83 ff..

Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, S. 68: "Die rational entworfene Verfassung ... negiert und ignoriert daher alle Autoritäten und Legitimitäten, die für sich nichts anderes geltend machen können, als daß sie aufrecht stehen und schon lange gegolten haben ..."

E. Ehe wir nun versuchen, aus den Riesman'schen Ansätzen einen neuen Legitimationstyp zu entwickeln, müssen Bemerkungen einiger Autoren beigebracht werden, die sich mehr oder minder beiläufig mit den Problemen von Macht und Herrschaft in der modernen Gesellschaft befaßt haben.

a. Helmuth Plessner:

"Geschichtlich liegt die Bekämpfung und der Niedergang der von Gott eingesetzten Autorität als einer 'von außen' legitimierten Fremdherrschaft durch die 'von innen' legitimierte Selbstherrschaft trotzdem in der Linie des Protestantismus ¹⁾ ... Bis schließlich ihr immanentes Ziel, die reine Demokratie, erreicht ist, die auf jeden religiösen und metaphysischen Auftrag, auf jede Rechtfertigung verzichten kann, weil es in ihr keine unabrufbare Obrigkeit ... mehr gibt" ²⁾.

Hans Freyer:

"Eine radikale Abwertung der Herrschaft, sowohl des guten Gewissens bei ihrer Ausübung, wie der Bereitschaft, sie zu ertragen, ist seit etwa zwei Jahrhunderten im Gange. Sie setzt sich bis in die soziologischen Begriffe und Staatstheorien hinein fort, die das Wort 'Herrschaft' zum Teil schamvoll vermeiden ... " ³⁾

"Die Verwaltung von Sachen. Diese Formel steht im kommunistischen Manifest und sie ist vorzüglich. Ihr Gegensatz ist: die Herrschaft über Menschen" ⁴⁾.

"Als Legitimierung gilt immer die Notwendigkeit der zu verwaltenden Sache" ⁵⁾.

"Das gesamte Verhältnis des Menschen zu den Institutionen und der Institutionen zum Menschen stellt sich damit um. Solche Institutionen haben keine 'Legitimität' ... sie gelten vielmehr nur faktisch ... die adäquate menschliche Haltung ihnen gegenüber ist: sich auf sie einstellen, sich in ihnen zurecht- oder mit ihnen abfinden, sich ihnen anpassen" ⁶⁾.

1) Vgl. oben S. 84 f., auch Riesman weist auf den Zusammenhang zwischen Protestantismus und Innenlenkung hin.

2) Helmuth Plessner, Die verspätete Nation, S. 55

3) Hans Freyer, aaO, S. 100 f.

4) Ders., aaO, S. 100

5) Ders., aaO, S. 104.

Arnold Gehlen, Bürokratisierung, in: Kölner Z. für Soziologie und Sozialpsychologie, 1950/51, S. 196 spricht von der "Dauerlüge der Zwangslage".

6) Hans Freyer, aaO, S. 97, vgl. oben S. 76 f.

"Die Mächte der neuen Art besetzen die Schlüsselpunkte des Kreislaufs, um ihn als ganzen oder große Strecken von ihm unter ihren Einfluß zu nehmen. Daher ihre Unruhe, ihr technisches Raffinement, ihre Bedenkenlosigkeit im Zugriff, ihr Zug zum Totalitären; nur die tatsächliche Wirksamkeit sichert ihnen ihren Einfluß, nur der effektiv Betroffene reagiert auf sie, keine Legitimität kommt ihnen zu Hilfe" 1).

"Die Funktionalisierung der menschlichen Person im verwalteten Sachzusammenhang vermag und droht sogar in eine Beherrschung umzuschlagen, deren Härte gerade darin besteht, daß sie den Menschen nicht unter einen menschlichen Herrn, sondern unter eine überdimensionierte Sache subsumiert" 2).

"In je weiteren Bereichen ihrer Existenz die Menschen verwaltet werden, desto mehr verfallen sie der Fernsteuerung" 3).

Arnold Gehlen:

"Die großen Superstrukturen der neuen Zivilisation ... zwingen das innere und äußere Verhalten der Menschen in die Form der Anpassung" ... "Dieser Begriff setzt ja die Vorstellung unbeeinflubarer Bedingungen der Außenwelt voraus ..." 4)

"Eine in diesem Sinn gut gemachte Propaganda z. B. soll den Menschen automatisch beeinflussen, sie unterscheidet sich also im Sinne Biddles 5) von den anderen Formen des Zwanges dadurch, daß sie lenkt, ohne Widerstand auszulösen" 6).

"... Die bekannten von Max Weber herkommenden Vorstellungen über Legitimität ... scheinen ... nicht mehr auszureichen. Es sieht vielmehr so aus, als ob eine Staatsordnung und Verfassung als legitim gelten kann, nicht so sehr aus rechtsprinzipiellen Erwägungen, sondern kraft unbestimmt befristeter Erwartung ihrer sozial eudaimonistischen Erfolge ... Es ist klar, daß das störungsfreie Funktionieren des insoweit untersuchten Gebildes von der störungsfreien Steigerung des Sozialprodukts abhängt". "Ein weiterer Punkt betrifft die zunehmende Unangemessenheit des Begriffs 'Herrschaft'. Die direkte Herrschaft von Menschen über Menschen wird vom Zeitbewußtsein verworfen, dagegen nimmt die Bevölkerung heute widerspruchslos hin, was die angelsächsischen Autoren 'funktionale Autorität' nennen 7), nämlich die aus einem

1) Hans Freyer, aaO, S. 115 f.

2) Ders., aaO, S. 105 f.

3) Ders., aaO, S. 106

4) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 39

5) Vgl. Peter R. Hofstätter, Die Psychologie der öffentlichen Meinung, S. 105

6) Arnold Gehlen, aaO, S. 37

7) Ders., Anthropologische Forschung, S. 130: "Sie erregt keine Ressentiments bei den Untergebenen."

einsichtigen Sachzwang heraus unabdingbare durch ihn legitimierte Befugnis zur Anweisung mit definierter Kompetenz innerhalb komplizierter Betriebe" 1).

"Aber jetzt tritt eine neue verhängnisvolle Tatsache hervor, daß nämlich die moderne Gesellschaft keine zuverlässigen Haltungen der Selbstbeschränkung des Machtbesitzes zur Verfügung stellt" 2).

C. Wright Mills:

"Will man die Autorität ergründen, so muß man herausfinden, wer wem wann und warum gehorcht" 3).

"Dagegen sind die Träger der Macht zu verhüllter Machtausübung übergegangen; zunächst zur Autorität und seitdem allmählich zur Beeinflussung".

"Beeinflussung schließlich ist eine verhüllte und unpersönliche Machtausübung. Dem Beeinflussten wird nicht ausdrücklich befohlen, was er zu tun hat, aber er ist dennoch dem Willen eines anderen unterworfen".

"Die Menschen sollen als eigenen Wunsch empfinden, was das Managertum von ihnen verlangt, ohne sich über die eigentlichen Beweggründe ihrer Handlungen im Klaren zu sein". "In der gestaltlosen Welt des 20. Jahrhunderts, wo die Beeinflussung an die Stelle der Autorität getreten ist, erkennt das Opfer seine Lage nicht mehr" 4).

"Eigentum bedeutet heute mehr als Macht über Dinge, die man zu eigen hat; es bedeutet Macht über Menschen, denen diese Dinge nicht gehören" 5).

"Macht bedarf der Rechtfertigung, will sie sich Loyalität sichern; dagegen läßt sich durch Beeinflussung Macht ausüben, die keiner ausdrücklichen Rechtfertigung bedarf, weil die Entscheidungen geheim, ihr Ursprung verborgen bleiben. Derartige Machenschaften treten ... überall dort auf, wo eine nicht öffentlich gerechtfertigte Macht zentralisiert worden ist, deren Inhaber nicht glauben, ihre Macht rechtfertigen zu können" 6).

"Heute können wir nicht mehr annehmen, daß letzten Endes die Menschen stets nur einem Regime gehorchen werden, das ihre Zustimmung findet. Heute verfügen die Herrschenden über geeignete Mittel, um die Zustim-

1) Arnold Gehlen, Industrielle Gesellschaft und Staat, in: Wort und Wahrheit, 1956, S. 670; ders., Bürokratisierung, aaO, S. 195 spricht vom "Stimmrecht der Sachen"; ders., Anthropologische Forschung, S. 131: "Der Sachzwang legitimiert."

2) Ders., Bürokratisierung, aaO, S. 200

3) C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 157

4) Ders., aaO, S. 158

5) Ders., aaO, S. 154

6) Ders., aaO, S. 464

mung des Volkes zu erzwingen oder zu erschwindeln" 1).

Dazu die Definition: "Macht von der der Machtlose gar nichts weiß" 2).

Max Horkheimer - Theodor W. Adorno:

"In der Tat ist es der Zirkel von Manipulation und rückwirkendem Bedürfnis, in dem die Einheit des Systems immer dichter zusammenschießt. Verschwiegen wird dabei, daß der Boden, auf dem die Technik Macht über die Gesellschaft gewinnt, die Macht des ökonomisch Stärksten über die Gesellschaft ist" 3).

b. Aus den Beiträgen zum Problem der Herrschaft und ihrer Geltungsgründe sowie aus Riesmans Typ der Außenlenkung ergibt sich folgendes:

aa. Im Vergleich zu den Vorstellungen Max Webers 4) ist Herrschaft noch unpersönlicher, sachlicher und abstrakter geworden. Verwaltung notwendiger Sachen und menschlicher Funktionen ersetzt die herrschaftliche Beziehung zwischen Menschen in weiten und entscheidenden Bereichen und ist ein wesentlicher Entstehungsgrund von Macht in der industriellen Gesellschaft.

bb. Notwendig bedeutet zugleich: objektiv erforderlich und subjektiv als erforderlich empfunden 5). Je mehr "Sachen" notwendig sind, desto mehr Einzelbereiche menschlicher Existenz werden durch Garanten verwaltet und desto mehr gesellschaftliche Macht über "Bedarfsträger" 6) kann zentralisiert werden.

cc. Der Zusammenhang zwischen verwalteten Sachen und Menschen droht manipulativ automatisiert zu werden. Dieser Gefahr ist der Typ des Außengeleiteten in besonderem Maße ausgesetzt. Die subjektive Anerkennung eines Legitimitätsanspruchs wird ersetzt durch die subjektive Fraglosigkeit der Notwendigkeit von immer mehr Sachen 7).

1) C. Wright Mills, Die Konsequenz, S. 52 f.

Sigmund Neumann, in: Parteien in der Bundesrepublik, S. XVIII: "Tatsächlich hängt die Existenz moderner Autokratien auf lange Sicht davon ab, ob und wie sie die ihnen unterstellten Massen beeinflussen können."

2) C. Wright Mills, aaO, S. 52

3) Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Dialektik der Aufklärung, S. 145, vgl. oben S. 40 Anm. 3

4) Vgl. oben S. 79 ff.

5) Vgl. oben S. 39 ff.

6) Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, S. 41

7) Vgl. oben S. 39 ff.

dd. Manipulation (Beeinflussung, Fernsteuerung, Propaganda, Außenlenkung) bezeugt Macht, die verborgen bleiben will, die der Unterworfenen in der Regel nicht erkennen kann und der er deshalb widerstandslos verfällt. 1)

ee. Der Manipulierte und der im Sachzusammenhang Funktionalisierte sind den objektiven und damit zugleich unbeeinflussbaren und übermächtigen gesellschaftlichen Gegebenheiten angepaßt 2).

ff. Herrschaft über Menschen wird auf dem Wege über Verwaltung notwendiger Sachen und Funktionen ausgeübt. Ihr "sachliches" Funktionieren bedarf deshalb keiner legitimierenden Ideologie und keiner ihr entsprechenden Loyalität 3). Sie soll "funktionale Herrschaft" genannt werden 4).

gg. "Funktionale Herrschaft" existiert faktisch, solange sie störungsfrei funktioniert und Erfolg hat, d. h. solange sie auf dem Notwendigkeitszusammenhang zwischen Mensch und Sache beruht oder diesen herstellt und bewahrt und Funktionen verwaltet 5).

hh. Derart im Faktischen begründete gesellschaftliche Macht, die sich zur Herrschaft institutionalisiert, erweckt besonders in ihrer Erscheinungsform als Manipulation den Verdacht, illegitim zu sein. Sie ist insoweit legitim, als sich ihre Notwendigkeit aus der Natur der Sache ergibt.

ii. Da "gesellschaftliche Macht ... heute eo ipso politische ist" 6), droht Manipulation zur geheimen Herrschaft des ökonomisch Stärksten über die Gesellschaft zu werden 7).

c. Bemerkungen zur funktionalen Herrschaft

Der Begriff der funktionalen Herrschaft ist der durchgesetzten industriellen Gesellschaft ebenso zugeordnet wie die traditionale Herrschaft der Agrargesellschaft und die legale der Gesellschaft des Übergangs. Sie ist wie alle anderen ein Idealtypus und tritt nicht rein auf. Ihre Mischung mit anderen Typen bedeutet aber, daß Legitimitätsansprüche und Glaube an die Rechtmäßigkeit einer Herrschaft

1) Vgl. oben S. 74 ff.

2) Vgl. oben S. 76 f.

3) Vgl. oben S. 78

4) Vgl. oben S. 90

5) Hier werden die auf Seite 42 f. angeführten technischen Denkmodelle wirksam.

6) Jürgen Habermas, u. a., aaO, S. 24

7) Vgl. oben S. 65, Anm. 5

in die Welt der konkurrierenden oligarchischen Organisationen hineinragen. Diese Mischung erinnert aber auch stets daran, daß diese Gesellschaft und ihr Staat in Gefahr sind, durch restlose Subsumtion des Individuums unter ihre Apparaturen totalitär zu werden - vielleicht absichtslos, dafür aber umso perfekter. Totalitarismus durch Zwang oder Terror hat gegenüber dieser Art den Vorteil, inneren Abstand des Betroffenen zu erzeugen und damit die Antithese, die in der Synthese dreifach aufgehoben wird. Im Totalitarismus, dessen Herrschaft keinen Widerspruch auslöst, scheint der dialektische Prozeß zum Stehen zu kommen ... Die faktische Geltung der funktionalen Herrschaft weist noch auf ein anderes hin; daß jede Macht und jede Herrschaft zuerst aus eigenem Recht bestehen und daß Rechtfertigungen sekundäre Erscheinungen bleiben, die auf ihre Installierung folgen. Der "zerbrechliche Zustand der Herrschaftsformen" ¹⁾ deutet daraufhin, daß sie keine Legitimitätsreserven haben, die sie über Zustände der Kraftlosigkeit hinwegretten könnten. Die tabula rasa aller Legitimitäten, die Deutschland erlebte, hat das Mischungsverhältnis zwischen den Formen der Herrschaft einseitig zu Gunsten der neuesten verschoben. Ihre Gefährdungen, die sich aus der harten, bedrohten und darum leicht unduldsamen Faktizität ergeben, der keine Legitimität zu Hilfe kommt, treffen den neuen Staat mit umso stärkerer Intensität. Die Frage, inwieweit wir in dieser Lage vom Vorrat vorindustrieller Verhaltensweisen zehren, bleibt offen ²⁾.

In dieser Landschaft der reinen Fakten wird finanzielle Leistungsfähigkeit, die sich in erfolgreicher Manipulation niederschlägt, zum Kriterium gesellschaftlicher Macht, die politische nach sich zieht ³⁾. Sie bezeichnet die Herstellung einer psychischen Übermacht, die eine gesellschaftlich nicht erforderliche Anpassung beansprucht. Es bleibt genügend Anpassung in dieser Gesellschaft, die sich aus der "Natur der Sache" ⁴⁾, den Zwecken und dem "Funktionieren" dieser Gesellschaft ergibt. In allem zeigt sich, daß die Anpassung im Dauerkontakt mit den sozialen Mächten dem Aspekt der funktionalen Herrschaft entspricht, den Riesman als "Außenlenkung" charakterisierte.

Funktionale Herrschaft ist dem Industriesystem verbunden und gehorcht der Vorstellung des Automaten, indem sie der Rückkoppelung unterliegt; sie bleibt stets vom Erfolg abhängig und hat in ihm ihren Grund ⁵⁾. Ihre wichtigste Leistung ist die faktische Präsenz und das kontinuierliche und reibungslose Funktionieren, das für die

1) David Riesman u. a., aaO, S. 144

2) Helmut Schelsky, Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, S. 150; Arnold Gehlen, Bürokratisierung, aaO, S. 199

3) Es besteht Grund, darauf hinzuweisen, daß Manipulation nicht die "Hidden persuaders" Packards meint, die einen möglichen Sonderfall abgeben.

4) Ottmar Ballweg, Zu einer Lehre von der Natur der Sache

5) David Riesman u. a., aaO, S. 115

industrielle Gesellschaft auch technisch unerläßlich ist und das den dauernd wachsenden Reichtum, auf den sich ihre Stabilität gründet, garantiert.

Zugleich werden in ihr Elemente traditionaler Herrschaft deutlich. Mit fortschreitender Befestigung der Gesellschaft wird die Variabilität der Inhalte der Außenlenkung durch Stereotype abgelöst werden. Dann wird die von Riesman konstatierte Ähnlichkeit zwischen der Traditions- und Außenlenkung ¹⁾, die sich nicht zuletzt in der Armut an Ideologien erweist, noch stärker hervortreten mit den Differenzen, die sich aus dem Unterschied zwischen der primär-agrarischen, der sekundär-industriellen und tertiären Produktionsweise ergeben ²⁾. Das Wort Aristoteles', das Gesetz habe "keine Macht, Gehorsam zu erzwingen, außer der Macht der Gewohnheit" ³⁾ wird sich bewahrheiten und der Ausspruch von W. I. Thomas: "Der Individualismus ist ein Übergangsstadium zwischen zwei Gesellschaftsstrukturen" ⁴⁾ wird verständlich. Die Elemente der traditionellen und der legalen Herrschaft, der traditionellen und der Innenlenkung, werden in der Außenlenkung der funktionalen Herrschaft aufgehoben.

1) David Riesman, u. a., aaO, S. 198

2) Jean Fourastié, aaO, S. 128: "Man kann von zukünftigem Gleichgewicht nur im gleichen Sinn sprechen wie von traditionellem Gleichgewicht ... Doch muß man feststellen, daß gegenwärtig alles so aussieht, als ob die Welt einem neuen Gleichgewicht entgegenginge".

3) Zit. bei R. M. MacIver, aaO, S. 79

4) Zit. bei David Riesman u. a., aaO, S. 79.

Vgl. auch C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 202, der seinen Standort in "einer geschichtlich einmaligen Lage, in einer kurzen Phase zwischen zwei straffer organisierten Epochen" ansetzt.

IV. DIE KOORDINATIONSPARTEI

1. DIE PARTEIEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Dem Versuch, den "Generalnenner" ¹⁾ der politischen Parteien in der durchgesetzten industriellen Gesellschaft zu bestimmen, muß ein Blick auf die westdeutschen Parteien vorausgehen. Sie sind nach 1945 neu gegründet worden, wurzeln indes alle tief in der deutschen Geschichte, insbesondere der ihrer Vorgänger.

A. Die SPD ist am ungebrochensten aus der Sintflut der zwölf Jahre wieder aufgetaucht. Der teilweise intakt gebliebene Apparat ließ sie in ihrer Struktur die Eigenarten der alten Sozialdemokratie bewahren. Aus dieser Bindung an die Vergangenheit ²⁾ sind dieser Partei jedoch bis heute entscheidende Schwierigkeiten erwachsen. Sie hat sich von ihrer Haltung als Klassenpartei und damit ihrer "archaischen" Struktur als Massenpartei ³⁾ nur sehr zögernd gelöst und wurde in den ersten Nachkriegsjahren durch steigende Mitglieder- und Wählerzahlen in dieser Haltung bestärkt. Nach dem Einschnitt, den die Währungsreform des Jahres 1948 auch für die Entwicklung der politischen Parteien bedeutete, hat sie sich der neuen Situation nicht im erforderlichen Maß angepaßt und erst in den letzten Jahren ernsthaft versucht, mit der Ideologie der Klassenpartei auch die dieser zugehörige Struktur der Massenpartei zu mildern und abzubauen. Durch den Versuch, zu ihrem traditionellen Mitglieder- und Wählerbestand Eingeborene der bürgerlichen Reservate hinzuzugewinnen, hat ihre programmatische Zielsetzung an Eindeutigkeit und Bestimmtheit verloren, denn sie war dadurch gezwungen, die Interessen dieser Schichten, des gewerblichen Mittelstands, der Landwirte, der freien Berufe usw. in stärkerem Maße bei ihrer politischen Willensbildung zu berücksichtigen. Durch diese ideologische Aufweichung hat sie einen großen Teil ihres Ballastes abgeworfen. Die Öffnung der Partei war von dem Augenblick an immer dringender geworden, in dem klar wurde, daß die Industriearbeiterschaft in der modernen Gesellschaft eine - schrumpfende - Minderheit bleiben würde. Die SPD befindet sich jedenfalls auf dem besten Wege, die Reste ihrer Struktur als Klassen- und Massenpartei abzustreifen. Die Errungenschaften dieser Epoche des Parteiwesens, die zu einer Demokratisierung führte, werden ihr auch in Zukunft erhalten bleiben, wenn auch die oligarchischen Tendenzen des Parteiapparats sich dadurch verstärken, daß er eine immer weniger aktive und

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 13

2) Theodor Schieder, aaO, S. 167: "Geschichtliches Bewußtsein ist dabei am stärksten bei der Sozialdemokratie, die einst als revolutionäre Bewegung gegen den geschichtlichen Staat und die bestehende Gesellschaft ins Leben getreten war ..."

3) Vgl. oben S. 27 ff.

kohärente Mitgliedschaft zu bändigen und zu beherrschen hat. Wenn das Parteingutachten 1957 feststellt, die Tendenz zur Plattform-Partei amerikanischen Stils sei bei der SPD wohl am schwächsten ¹⁾, so hat sich seither manches geändert. In der Schnelligkeit der Entwicklung ist sie heute - wegen ihres Nachholbedarfs - unübertroffen. Ein sozialer Verband ihrer Größe wird jedoch nicht von heute auf morgen reformiert. Deshalb trifft die damalige Charakterisierung wohl auch heute noch zu: "In der SPD haben wir eine verhältnismäßig sehr kohärente Mitgliederpartei mit Massenmitgliedschaft und wohlkontrollierter Beitragspflicht, mit ausgeprägtem, wiewohl anscheinend im Rückgang begriffenen lebensbestimmenden Zugehörigkeitsbewußtsein, weithin geltender Auslese nach dem Anciennitätsprinzip, unitarisch-zentralistischer Organisation, eigener (primärer) Gebiets-einteilung und einem starken Körper gewählter, teils ehrenamtlicher, teils bezahlter Funktionäre" ²⁾.

B. Die FDP, die bemüht ist, die verschiedenen Linien des deutschen Liberalismus fortzuführen und im Grunde nur deshalb zusammenhält, weil ihr Einzugsbereich für zwei Parteien zu klein geworden ist, hat den traditionellen Charakter einer bürgerlich-liberalen Partei in ihrer Struktur erkennbar bewahrt ³⁾. Die Parteibürokratie spielt aber gerade wegen der mangelnden Eignung dieser "archaischen" Struktur für die heutigen Aufgaben einer Partei eine unvorgesehen große Rolle. Die Partei weist Spannungen zwischen den einzelnen, erst in jüngster Zeit etwas gebändigten Landesverbänden auf, die über das Landsmannschaftliche hinausgehen. Der "südwestdeutsche Liberalismus" und der der Hansestädte fühlt sich mehr in der Tradition des Freisinns, der um die Nachbarschaft der Sozialdemokratie wußte und sie in der Nachfolge Naumanns vor prinzipieller Opposition, die ihren Charakter als Verfassungspartei beeinträchtigte, bewahren wollte. Dieser Teil der FDP ist stark im "alten" Mittelstand verwurzelt und wird nicht müde, dessen Positionen gegenüber dem Übergewicht der wirtschaftlichen Großformationen und ihrer Arbeitnehmer zu verteidigen. Die andere Richtung folgt mehr der nationalliberalen Tradition und ist nicht frei von nationalistischen Reminiszenzen. Ihr Schwerpunkt ist der der Gesamtpartei: Nordrhein-Westfalen, wo sie den industriellen Interessen eng verschwistert ist. Aus diesem Raum wird auch das Bonner Parteizentrum unterhalten und ein Ausbleiben der Alimentation hat die Folgen, die in den Jahren 1957 bis 1959, ehe sich der Umschwung anbahnte, zu

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 26

2) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 38

3) Vgl. oben S. 24 ff.

Otto Kirchheimer, Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, in: AöR, Band 79, 1953/54, S. 306 bezeichnet sie als ein Rest älterer Parlamentsparteien und als "bürgerliche Restpartei" (S. 312).

beobachten waren. Damals wurden die Weichen für den Wahlkampf von 1961 gestellt, den FDP und CDU mit einer beinahe klassenkämpferischen Unbedingtheit gegen die SPD führten. Die kategorische Absage an die SPD hat angedeutet, daß es sich bei dieser Entscheidung um eine Existenzfrage für diese Partei gehandelt hat - nicht um eine der "südwestdeutschen Demokratie" und der ihr nahestehenden Landesverbände - sondern um eine solche des größten Landesverbandes, in dessen Bereich die Bonner Zentrale liegt und damit der Partei auf Bundesebene. Als die Partei den dort angesiedelten Interessen nachgab, begannen lang versiegte Quellen wieder zu fließen, die Presse fand sich über Nacht freundlich gestimmt und die Furcht vor der 5 % - Hürde schwand. Diese Form des Überlebens bedeutete aber ein - wenigstens zeitweises - Zurücktreten der Kräfte, die wir zu Anfang schilderten. So hat die FDP die weitgespannten Gegensätze, die von der Großindustrie bis zum Mittelstand und den Kleinbauern reichen, zu bewältigen und auszugleichen. ¹⁾

"Die FDP ... bewahrt starke Elemente der Honoratioren- und Komiteepartei, andersartige Tendenzen treten regional deutlich als Neuerung in Erscheinung; die Selbständigkeit der verbündeten Landesverbände tritt mangels starker Regierungsposition sehr merklich, bisweilen kraß hervor, die Organisation und die Bindung der Mitglieder ist uneinheitlich, die organisatorische Arbeit wird teils ehrenamtlich und nebenberuflich, teils von bezahlten Geschäftsführern besorgt" ²⁾.

C. Die CDU ist ohne eigentliche Parteitradition aufgebaut worden. Viele Ströme sind in ihr zusammengefloßen. Dieser Ungebundenheit entsprach eine Anpassungsfähigkeit an die gesellschaftlichen Bedingungen Nachkriegsdeutschlands, die sie im Ausgleich der verschiedenartigsten Kräfte die erfolgreichste Partei der Bundesrepublik werden ließ. Von der Interessenseite finden sich in der CDU sämtliche Gruppen, die auch hinter den beiden anderen Parteien stehen. Und dies nicht nur wegen ihrer nun bereits auf sechzehn Jahre ausgedehnten Herrschaft. Ihr Einzugsbereich beginnt auf dem linken, gewerkschaftlichen Flügel, der das Experiment der christlichen Gewerkschaft nie im Ernst gewagt hat und die Überparteilichkeit der Einheitsgewerkschaft nach mancher kritischen Situation konsolidieren half. Es folgen sodann der "alte" und der "neue" Mittelstand, die Bauern und der Flügel der Großindustrie und Banken. Die außerordentliche Spannweite dieser Partei ist ein Erbe des Zentrums, das einst aus der Systematik der Parteien der Klassengesellschaft herausfiel, da es als "Weltanschauungspartei" das Dogma von der Interessengebundenheit der Ideologien zu unterlaufen suchte und "in sich einen sozialen Pluralismus enthielt" ³⁾. In seiner

1) Aus diesem Grund wird die FDP in: Parteien in der Bundesrepublik, S. 403 als Integrationspartei bezeichnet.

2) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 39

3) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 19.

Sigmund Neumann, aaO, S. 16 f. sieht in ihm eine "in ihrer Ausrichtung den gegebenen Interessen quer gelagerte Gruppe". Vgl. aaO, S. 18, 41, 44.

Nachfolge hat die CDU den katholischen Wähleranteil mit größerer Zuverlässigkeit für sich gewinnen können, als den evangelischen. Dies wegen der engeren Bindung des katholischen Wählers an seine Kirche, die als "Kernverband" der Union ihr ganzes Gewicht stets unvermindert zu deren Gunsten in die Waagschale warf, wogegen die evangelischen Landeskirchen größere Zurückhaltung übten. Die eigentliche Aufgabe der CDU ist, gleich der des Zentrums "die Koordination der verschiedenartigen ... Interessen" und der "Ausgleich sozialer Gruppen" innerhalb der Partei ¹⁾, wobei sich der ideologische Zusammenhalt auf nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein Gefühl des Aufeinanderangewiesenseins reduziert hat. "Auch die CDU läßt sich formell als eine 'Massenpartei' kennzeichnen, doch strebt sie sowohl nach Verbreiterung als auch Verdichtung ihrer Mitgliederbasis. Selbst wenn die Mitgliederzahl derjenigen der SPD näherkäme, würde sie sich noch wesentlich von dieser unterscheiden. Einmal durch das bedeutend lockere Gewebe, das heißt die geringere Intensität des Zugehörigkeitsbewußtseins - die Parteizugehörigkeit steht in dem Gruppenkodex von SPD-Mitgliedern, namentlich alten, vielfach an der ersten und obersten Stelle, während sie beim durchschnittlichen CDU-Mitglied in der Rangordnung vermutlich eher an zweiter oder noch späterer Stelle hinter anderen Zugehörigkeiten und Treueverhältnissen rangiert; ferner durch den ausgeprägt föderativen Aufbau, der freilich zur Zeit durch die führende Position der Partei in der Bundesregierung und die starke Stellung des Parteiführers als Bundeskanzler etwas verdeckt sein mag; endlich durch das Vorherrschen des angestellten Geschäftsführers anstelle des gewählten Funktionärs" ²⁾. Der Charakter dieser Partei, die im Grunde eine Regierungskoalition ist ³⁾, wird von dieser Seite im Parteigutachten weiter beschrieben: "Der CDU-Parteivorstand hatte bei allen diesen Divergenzen die Funktion, eine einheitliche Haltung der "Union" herzustellen, d. h. eine wenigstens grobe oder tolerierende Übereinkunft von Regierungsmitgliedern, parlamentarischen Führungskräften und föderalen Gliederungen ⁴⁾ der CDU zu erreichen, was oft eine äußerst schwierige Aufgabe ist. Außerdem besteht schon für die Kabinettsmitglieder der CDU genauso wie für die Bundestagsfraktion und den Bundesvorstand angesichts der soziologischen Vielfältigkeit der Anhängerschaft und der Vielseitigkeit der Verbandsverflechtung die ständige Aufgabe der Integration widerstreitender Gruppeninteressen. Diese Integration von Verbands- und Richtungsinteressen durch die eng verflochtenen

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 12.

Gerhard Schulz, Die CDU - Merkmale ihres Aufbaus, in: Parteien in der Bundesrepublik, S. 123. Sigmund Neumann, aaO, S. 41.

2) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 38 ff.

3) Fr. A. v. d. Heydte, Karl Sacherl, Soziologie der deutschen Parteien, S. 14

4) Gerhard Schulz, aaO, S. 125 spricht von Hilfsorganen und Sonderorganisationen der Partei.

parlamentarischen und organisatorischen Führungsgruppen (einschließlich der zur Regierung bestellten Personen) stellt die eigentliche Willensbildung der CDU dar ... " 1) Der dort gebildete Wille ist - cum grano libere - als politische Entscheidung des deutschen Volkes seit 1949 Geschichte geworden. Die Beispielhaftigkeit der Arbeitsweise dieser Partei hat tiefere Gründe als den Erfolg, der im Gegenteil auf ihr beruht. Ihre Entwicklungsgesetze sind auch die ihrer Konkurrenten "und doch sind in den gegenwärtigen Parteien noch die historischen Modelle der Vergangenheit zu erkennen. Gleichsam in gefrorenem Zustand haben sich in ihnen die verschiedenen Phasen des Parteibildungsprozesses erhalten: die Honoratiorenpartei bei den Freien Demokraten, die Massen- und Funktionärspartei in der SPD, die Koordinationspartei in der CDU ... " 2) "Etwas vergrößernd ließe sich sagen, daß die SPD nach ihrem Gruppencharakter eher eine treue Gemeinde, die CDU eher ein locker gefügtes Gefolge 3), die FDP eher ein Bund aktiver Einzelner darstellt" 4).

2. DER NEUE PARTEITYP

Im Blick auf die CDU ist der Terminus der "Koordinationspartei" gefallen, der die Hauptaufgabe dieser und damit aller Parteien der industriellen Gesellschaft meint. "Funktion und Struktur der Partei hängen aufs engste zusammen" 5). Da, wie wir glauben und zu zeigen versuchen, die Organisation der CDU noch am ehesten ihrer Funktion entspricht, während die übrigen Parteien, insbesondere die SPD noch

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 58.

Gerhard Schulz, aaO, sieht in der CDU deshalb eine Integrationspartei im Sinne Sigmund Neumanns.

Ossip K. Flechtheim, Die Zukunft der amerikanischen Parteien, in: Aus Geschichte und Politik, Festschrift für Ludwig Bergsträsser, S. 261: "Die großen Parteien sind vielmehr weitreichende und wechselnde Koalitionen verschiedenster sozialer Schichten und Gruppen".

2) Theodor Schieder, aaO, S. 167

3) Dolf Sternberger, Lebende Verfassung, S. 35: "... und daher nähert sich die CDU, wiewohl gewiß eine Massenpartei, doch eher dem Typus des Honoratiorenverbandes als demjenigen des Funktionärverbandes".

Ossip K. Flechtheim, Die Zukunft der amerikanischen Parteien, aaO, S. 260: "Außerdem trägt die "major party" einzigartigen Zwittercharakter, da sie weder ausgesprochene Honoratiorenpartei - noch echte bürokratische Massenpartei ist. Die Massen werden nicht wirklich integriert, sondern vielmehr mittels eines riesigen Apparates mobilisiert".

4) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 39

5) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte, S. 9.

weiter hinter den Erfordernissen der Zeit zurückbleiben ¹⁾, wird sie für uns das Beispiel abgeben. In Anlehnung an Duverger sollen die einzelnen Strukturelemente "der Partei" im gegenwärtigen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung untersucht werden. Dabei soll die Beziehung zur Lage in der Bundesrepublik gewahrt bleiben.

A. Die Mitglieder

Die Mitgliedschaft der politischen Parteien Westdeutschlands zeigte in den Jahren nach dem Kriege einen erstaunlich schnellen Anstieg - bis zur Währungsreform. Für diese Zeit sind präzise Angaben über Mitgliederzahlen nur für die SPD verfügbar. Die Entwicklung verläuft jedoch in allen Parteien ähnlich. In den Jahren nach 1948 verloren sämtliche Parteien etwa ein Drittel ihres Mitgliederbestandes. Die innerparteiliche Aktivität der einfachen Mitglieder ließ noch stärker - schätzungsweise um zwei Drittel - nach. Seit diesem Rückgang sind die Zahlen bei allen Parteien stationär.

Die SPD führt mit ca. 600 000 Mitgliedern. Es folgt die CDU mit einer seit Jahren gleichen groben Schätzung von ca. 300 000 Mitgliedern (einschließlich CSU) und die FDP mit einer ebenso wenig kontrollierbaren Ziffer von 70 - 80 000 Mitgliedern.

Die parteipolitische Aktivität dieser Mitglieder ist bei der SPD erfahrungsgemäß am größten. Aber auch hier dürfte der Teil der Mitglieder, die über die Zahlung von Beiträgen hinaus am Parteileben z. B. durch gelegentlichen Besuch von Mitgliederversammlungen teilnehmen, kaum über 15 - 20 % liegen ²⁾. Mit diesem Kreis ist aber noch nicht derjenige der Aktivisten abgesteckt, die ohne Zweifel kaum über ein Fünftel dieser gelegentlichen Interessenten ausmachen. Diese grobe Schätzung ergibt immerhin noch die stattliche Anzahl von etwa 15 - 25 000 aktiven Mitgliedern, die in Wahlzeiten eine größere Anzahl mitreißen können. Die beiden anderen Parteien sind nie Mitgliederparteien gewesen und haben bis heute nach dem Beispiel der Honoratiorenparteien kein System eingeführt, das eine exakte Bestimmung der Mitgliedszahlen erlaubte.

In diesen Parteien ist die Aktivität der Mitglieder noch geringer als bei der SPD ³⁾. Der Anteil der gelegentlich Interessierten dürfte kaum 8 - 10 % übersteigen, was bei der CDU einer Zahl von 25 - 30 000, bei der FDP einer solchen von

1) Otto Heinrich v. d. Gablentz, aaO, S. 24

2) Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, S. 50

3) Werner Weber, aaO, S. 56: "... diese Mitglieder sind politisch kaum virulent." Günther Willms, S. 24

6 - 7 500 entspräche. Der Kreis der aktiven Mitglieder ist mit 20 % der Interessierten, d.h. mit einem Bestand von 5 - 6 000 bei der CDU und 1 500 - 2 000 bei der FDP kaum zu nieder angesetzt ¹⁾. Für die FDP ist zu bedenken, daß die Zahl der Aktiven nicht proportional mit der Größe steigt, da ein Minimum an Personen in jeder Partei notwendig ist. Der größte Teil aller dieser Mitglieder ist in der Lokalpolitik tätig. Es ist oben dargelegt worden, mit welchem politischen Verhalten die Parteien je länger desto mehr zu rechnen haben ²⁾. Auf den Normalbürger, der sich auf den Typ des Außengeleiteten zu entwickelt, können sie nicht mehr zählen, da er nicht aus seiner Reserve hervorzulocken ist. Alle Vorschläge, die eine Art von Pflichtmitgliedschaft, sei es nur über Beiträge, erstreben, sind sich der geschichtlichen Grundlage der politischen Parteien nicht bewußt und können die Lage nicht bessern, denn sie gehen von einer Verhaltensweise aus, die heute im Rückgang begriffen ist: der innengeleiteten ³⁾. Es besteht der Verdacht, daß der Mitgliederbestand der Parteien, die wie die SPD und FDP an die Klassenspaltung erinnern, aus Innengeleiteten im Sinne Riesmans besteht und deshalb zur Bewältigung der gestellten Aufgaben objektiv wenig geeignet ist. In beiden Parteien sind die Führungsschichten eifrig dabei, diese "Moralisten in der Defensive" ⁴⁾ zurückzudrängen und durch außengeleitete und daher grundsatzlosere Koordinationsbegabungen zu ersetzen. Die Tatsache, daß die Mitglieder der politischen Parteien derart im Mittelpunkt des Interesses stehen, ist darin begründet, daß die Legitimation der politischen Partei - insbesondere im Anschluß an die Forderung des Grundgesetzes nach innerparteilicher Demokratie - einzig von den Mitgliedern und der Form ihrer Willensbildung abgeleitet wird. Diese Form innerparteilicher Legalität ist aber ebenso wie die des staatlichen Bereichs nicht mehr der Geltungsgrund der Macht der Parteien. "Aus dem vorigen Jahrhundert stammt ... auch die innere Verfassung unserer Parteien, die das Mitglied als abstrakten Staatsbürger kennt, aber nicht in seiner wirklichen gesellschaftlichen Lage, daher stammt der Aufbau der Mitgliederversammlungen, Delegiertenversammlungen, Parteitage usw. Paßt dies alles in die Zeit der Massenorganisationen und der Manager?" ⁵⁾

Ansichts der "schmalen Basis des Aktivbestands" ⁶⁾ und des beklagten Nachwuchsmangels ist vom "Austrocknen" der politischen Parteien zu bloßen Apparaten ⁷⁾

1) Diese Schätzungen beruhen auf nicht weiter verifizierbaren Auskünften, Beobachtungen usw.

2) Vgl. oben S. 72 ff.

3) Vgl. oben S. 83 ff.

4) David Riesman u. a., aaO, S. 185

5) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte, S. 8

6) Sigmund Neumann, in: Parteien in der Bundesrepublik, S. XXVI

7) Günther Willms, aaO, S. 19.

Vgl. oben S. 60, Anm. 1

gesprochen worden. Der Mangel an Interesse bei den "abstrakten Staatsbürgern" wird jedoch durch ein umso größeres ihrer verschiedenen Organisationen aufgewogen.

Diese Gruppen sind, wie wir festgestellt haben, die primären Kräfte der industriellen Gesellschaft ¹⁾, die den Parteien gegenüber treten wie die Gesellschaft dem Staat des 19. Jahrhunderts ²⁾. Infolgedessen verliert die Mitgliederarmut ihre Schrecken, soweit sie nicht die Existenz der Parteien gefährdet. Das war aber bisher nirgends der Fall. Die Verbindung der Mitglieder zu ihrer Partei wird sich aller Voraussicht nach auch nicht intensivieren. Sie rangiert - wie das Parteiengutachten für die CDU feststellt - an zweiter oder noch späterer Stelle der sozialen Bindungen. Dasselbe hat für die FDP zu gelten. In dieser Beziehung nähert sich der neue Parteityp der Honoratiorenpartei ³⁾. Auch bei der SPD beginnen sich Lockerungstendenzen durchzusetzen, die zeigen, daß die Parteien nicht mehr die "unmittelbaren Willensträger" ⁴⁾ der Gesellschaft sind. Deshalb ist ihre Anziehungs- und emotionale Bindekraft schwächer geworden ⁵⁾.

Es handelt sich also um partikuläre Parteien im Sinne Duvergers. Die ehemals geradlinig gedachte Fortentwicklung vom losen Bund der Komiteepartei zur kohärenten Massenpartei und schließlich zur Erfassung durch die totalitäre Partei ist nicht mehr denkbar in einer Gesellschaft, die die politischen Parteien als Folge ihrer Wandlung zu sekundären Erscheinungen werden ließ.

B. Die mittelbare Struktur

Wir haben festgestellt, daß die Tendenz zum Sozialstaat und zur Verbandsgesellschaft und das mit ihr verbundene politische Verhalten die politischen Parteien alten Stils umgeprägt hat. Ihre Legitimation ist nicht mehr dieselbe und die Bedeutung der Mitglieder hat sich aus Gründen verringert, die in den Aufga-

1) Vgl. oben S. 54 Anm. 4, S. 60, Anm. 2

2) Theodor Schieder, aaO, S. 83.

Vgl. oben S. 61 f.

3) Vgl. oben S. 27.

Werner Conze, in: Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, S. 401.

Jürgen Habermas u. a., aaO, S. 31 nennen diesen Typ "Integrationspartei", "der es eigentümlich ist, die Massen eben nicht wie jene (die Massenpartei) auf der Basis eines Klassenbewußtseins zu aktivieren; ihre "Erfassung" beschränkt sich vielmehr darauf, die Wähler als Privatleute temporär zu Akten kollektiver Akklamation zu mobilisieren, ohne an deren politischer Unmündigkeit etwas Wesentliches zu ändern".

4) Vgl. oben S. 60, Anm. 2

5) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 27

ben und der ihnen verpflichteten Arbeitsweise der politischen Parteien liegen. Die politische Partei der industriellen Gesellschaft ist deshalb eine "mittelbare Partei" im Sinne Duvergers. ¹⁾ Wir meinen nicht den reinen Typ, der ohne Individualmitglieder aus Gruppen besteht, die ihm auch formal angehören, auf deren Schultern er steht. Reine Ausprägungen dieser Art hat es historisch zwar gegeben ²⁾. An ihnen ist der Typus entwickelt worden. Diese Kennzeichnung will indessen nur den Zug des heutigen Parteiwesens treffen, der aus seiner primären Funktion erwächst und damit andeuten, was von einer weiteren Entwicklung zu erwarten ist. Zwar waren auch die Gewerkschaften in Deutschland eng mit der Sozialdemokratie verbunden, aber ihre Stellung als Klassenpartei war ebenso wie die der bürgerlichen Seite auf einer gesellschaftlichen Konstellation erwachsen, die im Vergehen ist. Die Differenzierung der Mittelstandsgesellschaft erlaubt einfache Identifizierungen dieser Art nicht mehr, weil sie tendenziell keine vom wirtschaftlichen Wohlergehen Ausgeschlossenen mehr kennt. Das Neue liegt nicht darin, daß Parteien Interessen vertreten, sondern daß es ihre Aufgabe ist, die Interessen der ganzen Gesellschaft oder eines ihrer Sektoren "staatswillensreif" zu machen, also durch Koordination und Koalition sozialer Gruppen und durch Transformation ihrer Wünsche ³⁾ den mittleren, für alle gangbaren Weg des Kompromisses zu finden. Diese Aufgabe kann nicht von einer Partei allein bewältigt werden, da sie sonst in Gefahr gerät, ihrem stärksten Kollektivmitglied zu Diensten zu sein und ihm den Staat zu Füßen zu legen. Jede Partei wird deshalb nur einen Sektor der Gesellschaft ansprechen oder wenigstens den einen mit größerer und andere mit geringerer Intensität. In ihrem Rekrutierungsfeld wird sie sich auf zuverlässige Kernverbände stützen, die ihr im übertragene Sinn als Mitglieder oder Nahestehende verbunden wenn nicht inkorporiert sind ⁴⁾. Um sie herum werden sich diejenigen ansiedeln, die auch in anderen oder allen Parteien vertreten sind und schließlich diejenigen, die gelegentlich einen Vorteil erlangen wollen. Diese Politik der "Anlehnung gesellschaftlicher Gruppen" an die Partei und der Partei an sie, erlaubte es dem Zentrum, eine Massenpartei ohne eigentliche individuelle Mitgliedschaft zu werden ⁵⁾. Duverger vergleicht

1) Maurice Duverger, *Les partis politiques*, S. 22 ff.

2) Ders., aaO, S. 22 f., 30

3) Otto Heinrich v.d. Gablentz, *Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte*, S. 19
Waldemar Besson, aaO, S. 227 spricht von der "Roharbeit der Integration".

4) Werner Weber, aaO, S. 54

5) Otto Heinrich v.d. Gablentz, aaO, S. 12. Ders., *Die versäumte Reform*, S. 56:
"... die Zentrumstradition erhielt eine eminente politische Weisheit ...: die Fähigkeit, in einer Partei die verschiedensten sozialen und wirtschaftlichen Interessen ... zusammenzuhalten".

Maurice Duverger, aaO, S. 23.

Vgl. oben S. 98 f.

die mittelbare und die unmittelbare Partei mit dem Bundes- und Einheitsstaat ¹⁾. Im Einheitsstaat gehören die Bürger unmittelbar der nationalen Gemeinschaft an, wie in der unmittelbaren Partei die Individualmitglieder die Partei bilden. Im Bundesstaat ist die Angehörigkeit durch die Mitglieder des Bundes vermittelt, wie die Bürger der mittelbaren Partei nur durch ihre Interessenorganisationen angehören. Dieser Vergleich scheint ihm nur deshalb zu weitgehend, weil durch die mittelbaren Parteien möglicherweise keine übergreifende Einheit geschaffen wird, der das mittelbare Mitglied sich zugehörig fühlt. Es trifft in der Tat zu, daß sich Parteimitglieder als Abgesandte von Verbänden bis in ihre Stellungen als Abgeordnete und Minister mehr ihrem Verband als ihrer Partei verbunden fühlen, deren Repräsentanten im Rechtssinne sie sind. Die unmittelbaren und individuellen Mitglieder bleiben bei dem hier in Umrissen beschriebenen Parteityp erhalten. Sie sind aber kaum noch "abstrakte Staatsbürger" mit politischem Willen; ihre Bedeutung sinkt deswegen dort, wo sie nichts als Individuen sind und keine Gruppe und kein Interesse hinter sich haben, das bei der Willensbildung ins Gewicht fiele. Die Tatsache, daß der Parteiwille, der die Chance hat, zum Staatswillen zu werden, nicht durch innerparteiliche Demokratie von unten nach oben, sondern im Ausgleich der Gruppeninteressen gebildet wird, läßt die Mitgliedschaft im Leben der Partei zweitrangig werden ²⁾. Sie mag ihre Funktionen für die Rekrutierung des Apparats haben, sie mag für den Nachwuchs der Partei verantwortlich sein, lokale Aufgaben selbständig erledigen und den jeweiligen organisatorischen Kern bilden. Ihr politischer Einfluß auf die Willensbildung der gesamten Partei ist gering zu veranschlagen.

Die Partei wird eine Mischform bleiben, sie wird auf allen Stufen der Organisation als Partei auftreten und unmittelbare, individuelle Mitglieder haben, solange sie nicht ein Bund der Gruppen geworden ist. Eine solche Entwicklung stände aber in einem derartigen Widerspruch zur deutschen Parteitradition, daß sie in absehbarer Zeit nicht möglich erscheint. Die Koordination der Gruppen wird demnach auf allen Stufen der Partei stattfinden und diese wird formal die Struktur einer unmittelbaren Partei wahren.

Eine Verbreiterung ihrer Basis wird nur dadurch möglich sein, daß auch

1) Maurice Duverger, aaO, S. 23 f.

2) Theodor Schieder, aaO, S. 166: "Wenn die Entwicklung zu Kader- und Rahmenparteien anhalten sollte, könnten sich daraus einige bedeutsame Konsequenzen ergeben. Rahmenparteien, die in sich viele Gruppeninteressen bei geringen Zahlen von Einzelmitgliedern vereinigen, verfügen zweifellos über eine schwächere emotionale Bindekraft, aber sie haben vielleicht eine höher entwickelte Fähigkeit zur Koordination, zum Ausgleich und zur Sammlung."

C. Wright Mills, Menschen im Büro, S. 459

Mitglieder von Interessenorganisationen für die Partei in irgendeinem, wenn auch lockeren Sinn organisiert werden ¹⁾. Ein Beispiel bietet die Labour-Party, in die jeder Gewerkschaftler, der sich nicht ausdrücklich dagegen erklärt, als Mitglied eintritt. Beiträge aus derartigen Mitgliedsverhältnissen müßten den Parteien automatisch zufließen, d. h. ohne an Bedingungen geknüpft zu werden. Eine Vielzahl solcher "horizontalen Bindungen" wäre möglicherweise auch geeignet, die finanzielle Misere der Parteien etwas zu lindern.

Die Parteien werden ihre Beziehungen zu den Verbänden jedenfalls institutionalisieren müssen, wenn sie sich dagegen sichern wollen, dem jeweils Stärksten zum Opfer zu fallen oder wenigstens die Kontrolle über sich selbst zu verlieren. Welcher Mittel sie sich zu diesem Zweck bedienen, ist ihre Sache und noch nicht zu übersehen. Die katholischen und später die christlichen Parteien Europas haben die Entwicklung zur Koordinationspartei eingeleitet, die Duverger mit auf die katholische Soziallehre zurückführt ²⁾; in dieser Abwandlung ist sie weit entfernt von den deutschen ständestaatlichen Vorstellungen, die als "Stände" nur die Interessenvertretungen anerkennen wollen. Der Begriff des Standes ist nur dann mit der parlamentarischen Demokratie zu versöhnen, wenn er, wie v. d. Gablentz ³⁾ feststellt, die Koordinationspartei meint. Denn nur ihre Struktur, als Mischung zwischen Elementen der mittelbaren und unmittelbaren Partei ist den Aufgaben, die in der industriellen Gesellschaft an sie gestellt werden, gewachsen ⁴⁾.

Die Honoratiorenpartei mußte ausgezeichnete Persönlichkeiten finden, um Erfolg zu haben. Die Massenpartei mußte große Mitgliederzahlen organisieren, um sich durchzusetzen. Die Koordinationspartei muß Interessen ausgleichen und zusammenfassen, um Wahlen zu gewinnen. Es ist ihr nützlich, angesehene Persönlichkeiten zu gewinnen und viele Mitglieder zu haben, aber es ist eine Existenzfrage für sie, in der "Verbandsgesellschaft" Rückhalt zu gewinnen.

Die Ideologien der deutschen Weltanschauungsparteien waren aus zwei Gründen ausgeprägt und verhärtet. Einmal waren die Parteien von der Macht ausgeschlossen und konnten sich so ihre reine Lehre bewahren ⁵⁾, zum anderen beruhten sie auf der Klassenspaltung. Der erste Grund ist weggefallen und der zweite verliert an Bedeutung. Die ideologische Festlegung einer Partei wird sich deshalb auf sehr allgemeine Forderungen beschränken, da sie sich an alle Schichten der Gesellschaft wendet und niemanden ausschließen will. Die Programme werden durch die unverbind-

1) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte, S. 24

2) Maurice Duverger, aaO, S. 29

3) Otto Heinrich v. d. Gablentz, aaO, S. 22

4) Ders., aaO, S. 24

5) Sigmund Neumann, aaO, S. 10

liche Formel der Orientierung am Gemeinwohl ersetzt, die für alle gilt ¹⁾.

C. Das Grundlelement

Die unterste Organisationsstufe der Honoratiorenpartei war das Komitee, die geschlossene Gesellschaft der durch Besitz und Bildung Ausgezeichneten, die sich zur Weltanschauungspartei formierten ²⁾. Ihm trat in der Ortsgruppe der Massenpartei die dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht entsprechende demokratisierte Form erfolgreich entgegen ³⁾. Beide Parteien sind ausgeprägt ideologisch fundiert und spiegeln die Klassenspaltung der Gesellschaft.

Bei der Behandlung des Verbandswesens ⁴⁾ haben wir seine innere Verflechtung mit den politischen Parteien festgestellt. Sie findet schon auf der untersten Ebene der Organisation statt. Die Parteien bestehen schon dort in "Anlehnung an gesellschaftliche Gruppen" ⁵⁾ und haben dort Erfolg, wo sie Mitglieder der Interessengruppen für sich mobilisieren ⁶⁾. Dies geschieht nicht in erster Linie dadurch, daß Einzelmitglieder aus diesen Bereichen gewonnen werden, sondern dadurch, daß ganze Gruppen durch ihre Organe oder Repräsentanten in eine Partei eintreten. Diese lokale Zusammenarbeit beschränkt sich naturgemäß auf die von den politischen Organen dieser Stufen zu lösenden Aufgaben. Das Grundlelement ist demnach eine Synthese seiner Vorgänger. Es treten in ihm, je nach Eigenart der örtlichen Verhältnisse noch Honoratioren auf. Sie sind indessen nicht mehr unter sich und nicht entscheidend. Der Apparat der Partei ist in Angleichung an die Struktur der klassischen Massenpartei auf Massenmitgliedschaft und deren Verwaltung eingestellt. Diese Teile seiner Einrichtungen beziehen sich indessen nicht auf den Schwerpunkt seiner Aufgabe und gewährleisten keinen Erfolg. Dieser liegt auch hier in der Koordination lokaler Interessen, die in der Partei Sitz und Stimme haben oder auf die Rücksicht zu nehmen ist. Diese untersten Einheiten bestehen also längst nicht mehr aus "abstrakten Staatsbürgern", wenn das jemals der Fall war, sondern sind ziemlich konstante Gruppen, bestehend aus Vertretern der Kirchen, des Handwerks und Gewerbes, der Landwirtschaft, des Handels, der Gewerkschaften, der Industrie usw. Die Kräfteverhältnisse variieren je nach der örtlichen gesellschaftlichen Struktur. In den Groß- und Industriestädten ist die SPD durch den hohen Anteil der Industriearbeiterschaft in der Regel führend, während sich in kleinen Gemeinden das

1) C. Wright Mills, aaO, S. 458. Sigmund Neumann, aaO, S. 12 f.

Wilhelm Grewe, Der Begriff der politischen Partei, in: Festschrift für Erich Kaufmann, S. 78 f.

2) Vgl. oben S. 25 f.

3) Vgl. oben S. 28

4) Vgl. oben S. 53 ff.

5) Otto Heinrich v. d. Gablentz, aaO, S. 22

6) Ders., aaO, S. 24

Verhältnis zu Gunsten ihrer Konkurrenten umkehrt. Auch hier wird wieder klar, wie sehr die Anlehnung einer Partei an ein Interesse zwar ihre Geschlossenheit fördert, aber in einer sich ausfächernden Mittelstandsgesellschaft keine Chancen mehr für eine beherrschende Stellung hat, falls es ihr nicht gelingt, sich weitere soziale Verankerungen zu verschaffen.

Die aus Verbandshonoratioren, die auch echte Honoratioren im Sinne Max Webers, aber ebenso bezahlte Funktionäre sein können, bestehende lokale Koordinationsgruppe soll zur Unterscheidung vom Komitee und der Ortsgruppe Ortsverband genannt werden, da dieser Terminus sich bei den Parteien selbst eingebürgert hat, wenn er auch nicht beansprucht, das Phänomen in seiner Eigenart zu kennzeichnen. Er kann einem Komitee zum Verwechseln ähnlich sehen.

Wo die politischen Parteien an einer strengen "Parteilichkeit", an ideologischen Ansprüchen und einem beherrschenden Apparat festgehalten haben, sind ihnen häufig - und zwar nur den traditionell "bürgerlichen" Parteien - freie Wählergruppen zuvorgekommen, die dem Bild der Koordinationsgruppe, die über den lokalen Rahmen nicht hinausstrebt, ebenso entsprechen.

D. Die Organisation

In der Organisation aller Parteien ist diejenige der Massenparteien spürbar, die auch die locker gegliederten bürgerlichen Parteien zu einer konsequenten Zusammenfassung ihrer Kräfte getrieben haben. Ihre Organisationsstruktur ist den Parteien auch heute noch angemessen. Sie dient nicht mehr in erster Linie dazu, den Kontakt des Parteivolks mit der Führung zu intensivieren und damit dem notwendigen Zentralismus den Namen des demokratischen zu verdienen, sondern das Mitspracherecht der Parteien auf allen Stufen der politischen Entscheidung zu sichern und die Bewerber für die höheren Stufen auszulesen. Innerhalb dieser in allen Parteien auf ähnliche Weise formalisierten Organisation, die sich nach Landes-, Bezirks-, Unterbezirks-, Kreis- und Ortsverbänden mit entsprechenden Zuständigkeiten und Delegationssystemen aufbaut, herrscht, wenn man so will, eine Oligarchie von Aktivisten; der Ausdruck hat deshalb etwas Gezwungenes, weil er meint, daß wenige über viele herrschen. In diesen Organisationen gibt es hingegen wenig zu herrschen. Diese Armee von Offizieren hat wenig Gelegenheit zum Kommandieren, da das kleine Parteivolk, wo es nicht gänzlich passiv ist, doch in der Regel seinen Oberen keine Schwierigkeiten macht ¹⁾. Es gibt keine 'Beherrschten' außer der kleinen Anzahl derer,

1) Werner Conze, aaO, S. 401: "Es ist kein Widerspruch zur Michels'schen Beurteilung, wenn festgestellt wird, daß sich der Organisationsapparat weiter verstärkt hat, die integrierende Macht der Parteiführung über die Mitglieder aber abgenommen hat ..."

die sozial von der Partei abhängig sind ¹⁾ (das kann bei Abgeordneten der Fall sein) und denjenigen, die eine spezifisch politische, der "Generallinie" zuwiderlaufende Aktivität entfalten. Gerade ihre politische Zielsetzung weist sie aber in der Partei als Einzelgänger aus, die ohne gesellschaftlichen Rückhalt der Parteiherrschaft unterworfen sind ²⁾. Gegenüber "politischen" Äußerungen aller Mitglieder, denen ihr Amt nicht auch den Verstand garantiert, zeigen alle politischen Parteien eine zunehmende Intoleranz, die sich in Ausschlüssen, Maßregelungen und ähnlichem auswirkt. Dagegen wird jede innerhalb des Koordinationsbereichs der ökonomischen Interessen liegende Aktivität vielleicht als störend empfunden, auf die Dauer jedoch eingeordnet und nicht einfach überstimmt, da vitale Interessen nicht überstimmt werden können ³⁾, ohne daß sie in anderen Parteien wieder auftauchen.

In einem Punkt ähnelt die Organisation der Koordinationspartei derjenigen der Honoratiorenpartei: sie ist ganz auf Wahlen eingestellt, die ihr einen Höhepunkt an Aktivität bringen. Sie besteht als "kontinuierlicher Geschäftsbetrieb" auch danach weiter, ihre Aktivität hat aber einen Zug von Bemühtheit und Resignation und bleibt im Grunde ohne Resonanz. "... Und die Frage ist nur, ob ... die Tendenz zur Ausbildung von 'Kader'-Parteien oder 'Rahmenparteien', die wie in den USA geringe Mitgliederzahlen aufweisen und ihre Tätigkeit außerhalb des Parlaments im wesentlichen auf Wahlkämpfe beschränken, auf die Dauer anhält" ⁴⁾. Die Konsequenz der Organisation bleibt auch dort erhalten, wo der Charakter der Massenpartei verloren geht. Sie stärkt den Apparat, der nicht um die Einordnung der Mitglieder besorgt sein muß und macht ihn in spezifischen Parteiangelegenheiten beinahe unabhängig ⁵⁾.

E. Die Leitung der Parteien wurde von Robert Michels als oligarchisch und von Max Weber als bürokratisch beschrieben und diese Thesen wurden im Ernst nicht angegriffen. Die oligarchische Bürokratie kann aber nur sehr selten frei oder gar willkürlich über die Machtmittel ihrer Positionen verfügen; dafür hat sie die Chance, sie dauernd und ungefährdet innezuhaben, falls sie den ge-

1) Werner Weber, aaO, S. 56: "Die politischen Parteien sind als handelnde Größen nur existent in ihrem Funktionärskorps, ihren Vorständen und Führerschichten".

2) Vgl. das Beispiel in Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 62.

3) Vgl. oben S. 63 Anm. 1.

4) Theodor Schieder, aaO, S. 165.

5) Ralf Dahrendorf, aaO, S. 71: "Wie in der politischen Gesellschaft wird auch in der Industrie heute die Verapparatur der Parteien, insbesondere der Gewerkschaften und die zunehmende Entfernung der einfachen Mitglieder von ihren Vertretern festgestellt ..."

stellten Aufgaben einigermaßen gewachsen ist. Da die Parteien vom Ausgleich leben, kommt es nur in Ausnahmefällen zu Machtproben, zum Eingreifen von oben nach unten oder zum Aufbegehren. Die Funktionen der Parteikader ergeben sich auf allen Stufen der Organisation aus den dort organisatorisch und politisch gestellten Aufgaben, die im Ausgleich mit den horizontalen Bindungen selbständig bewältigt werden. Abweichungen von den Vorstellungen der Zentrale werden sich schon deshalb selten ergeben, weil die Partei sich jeweils auf gleichartige soziale Kräfte stützt. So entsteht das Bild eines Parteiföderalismus, der aber unterhalb der eigentlich politischen Entscheidungen funktioniert, in die er nicht hineinreden kann und will. Dafür läßt ihn die Parteiführung gewähren. Dieses Gewährenlassen ist nur dadurch zu erklären, daß es für die Parteispitze nicht mehr wesentlich ist, ihre Kräfte auf die Ausrichtung der Partei zu verschwenden, wie das in einer geschlossenen auftretenden Massenpartei noch notwendig war. Infolgedessen bleibt z. B. der Einfluß auf die Kandidatenauslese gering. Negative Interventionen erfolgen nur in ernstesten politischen - Fällen, nie wegen Unfähigkeit, obwohl sich die Spitzenkräfte darüber einig sind, daß ca. drei Viertel der Abgeordneten zur Arbeit im Bundestag wenig geeignet seien. Positive Interventionen sind oft ohne Erfolg. Dieser Mangel an Bestimmungsmöglichkeit, der die Lokalgröße ins Parlament und den Spezialisten der Ausschußarbeit zur Strecke bringt, läßt nur einen Schluß zu, daß es nämlich keine für die Partei erstrangige Frage ist, wer im Parlament sitzt. Sie ist darum zweitrangig, weil die erstrangigen Fragen nicht dort entschieden werden. Und zur Entscheidung über Entschiedenes sind die obengenannten drei Viertel auch geeignet. Die oberste Parteileitung ist auch von den unteren Gliederungen aus kaum zu beeinflussen. Innerhalb ihres Wirkungskreises wird sie kaum gestört ¹⁾. Das rührt wiederum daher, daß sie ihre Funktion der politischen Willensbildung weniger durch innerparteiliche Diskussion denn durch Pflege der Außenbeziehungen wahrnimmt ²⁾. Dieser Verkehr mit den Großorganisationen und Gruppen der Gesellschaft spielt sich nach Art des diplomatischen ab und ist keineswegs geeignet, von Parteitagen und ähnlichen Gremien mit zufälligen Mehrheiten gestört zu werden. Ist die mittlere Linie, die das Kräfteverhältnis im Interessenlabyrinth vorschreibt, gefunden, so müssen die Partner des Konsenses aufeinander rechnen können. Die ausgehandelten Lösungen müssen unverändert ratifiziert werden; aus diesem Grund tendieren derartige Regelungen stets auf die "höchste Ebene": nur dort findet sich die Autorität, die den Bestand der Zusage garantiert ³⁾. Ebenso wenig wie die Glieder eines Bundesstaates die Außenpolitik der Zentrale desavouieren können, ist es den beteiligten Parteiin-

1) Günther Willms, aaO, S. 24

2) Jürgen Habermas, aaO, S. 31: "Die Parteien sind Instrumente der Willensbildung, aber nicht in der Hand des Volkes, sondern derer, die den Parteiapparat beherrschen."

3) Vgl. oben S. 71 ff.

stanzen, insbesondere den Fraktionen, möglich, sich den Verbindlichkeiten zu entziehen, die in ihrem Namen begründet worden sind.

So bringt die Funktion der Koordinationspartei eine strenge Abschichtung der Einflußsphären mit sich, innerhalb derer die jeweiligen Führungsgremien ohne Weisungen von unten oder von oben ziemlich selbständig bestimmen. Aber über ihnen bildet die von der Partei her beinahe unangreifbare Parteispitze den Willen der Nation, die ihr nicht als Parteivolk, sondern als Verbandskonzert gegenübertritt.

F. Die Legitimation der Koalitionspartei ergibt sich aus ihrer Funktion in der Gesellschaft; sie hat Interessen zu koordinieren und Koalitionen zu schaffen. "Das sogenannte politische Führertum besteht ... in der mit Toleranz geübten Fähigkeit, Koalitionen zu schaffen und mit ihnen zu manipulieren" ¹⁾. Solange es mit Erfolg diese unerläßliche Aufgabe wahrnimmt, ist es zur Ausübung der Macht im Staat und zur Willensbildung legitimiert ²⁾. Die beschriebene Organisation der Partei ist, soweit ihre Funktion sie bedingt, nicht zu beanstanden. Die Existenz solcher Parteien stellt sich dem Totalitarismus, der Usurpation der Macht durch eine Gruppe, entgegen. Die Forderung an die Parteien, ihr Aufbau habe demokratischen Grundsätzen zu entsprechen, kann nicht bedeuten, daß sie ihren Willen von unten nach oben bilden. Dieses Verfahren reicht nicht mehr aus, wo die gesellschaftliche Struktur den Typ der Koordinationspartei fordert. Gleichwohl bleibt es in zweiter Linie notwendig und wirksam, um die Parteioligarchie dort zu bremsen, wo sie zum Selbstzweck wird und erstarrt, wo ihre Kompetenz nicht vom "Sachzwang" bestimmt wird. Die Durchdringung der Mitgliedschaft einer Partei durch eine Gruppe kann gerade dort wirksam werden, wo sie ihre Aufgabe der Koordination vernachlässigt und unter die Botmäßigkeit des ökonomisch Stärksten zu geraten droht, der die Notwendigkeit ihrer Funktion in die Beständigkeit seiner Herrschaft verkehren will.

Damit sind die von der Verfassung geforderten Formen der innerparteilichen Demokratie relativiert. Sie fußen auf der Organisation der "abstrakten Staatsbürger" und sind weitgehend mit dem traditionellen Aufbau der Parteien identifiziert

1) David Riesman u. a., aaO, S. 225

Reinhard Bendix, Herrschaft und Industriearbeit, S. 567: "Langsam ist das Idealbild vom Unternehmer als einer wagemutigen und für Neuerungen aufgeschlossenen Persönlichkeit verdrängt worden durch das Bild vom Manager, das den geschickten Organisator und Koordinator gemeinsamer Anstrengungen idealisiert".

2) Vgl. oben S. 89 ff., S. 92 ff. Ludwig Bergsträsser, aaO, S. 352: "Solange sie (die CDU) den Interessenkämpfen wirtschaftlicher Gruppen gegenüber eine vermittelnde Rolle bewahren kann, wird sie auch den Erfolg haben."

worden. Mitglieder-, Delegiertenversammlungen und Parteitage gelten der Auslegung dieser Bestimmungen des Grundgesetzes als Souveräne, in deren Rechte nicht eingegriffen werden darf. Wenn ihre relative Bedeutungslosigkeit innerhalb der Parteien erkannt ist, kann man in ihnen auch nicht mehr die Garanten des demokratischen Gebahrens einer Partei sehen, man wird im Gegenteil dort, wo die Kompetenzen dieser notwendig ziemlich machtlosen Gremien so sehr verteidigt werden, das Interesse suchen müssen, das seine Entscheidungsmacht hinter ihren formalen Kompetenzen zu verbergen sucht. Denn von den politischen Parteien vollständige Demokratisierung im Sinne dieser Doktrin fordern, heißt sie lähmen und ihnen überall dort, wo sie wirksam werden, die Legitimität absprechen. "Das Recht, auch das Verfassungsrecht, muß sich in der Nähe des Normalen halten, es darf nicht Berge versetzen wollen" ¹⁾. Und dies wird versucht, wenn die ganze wesentliche Tätigkeit der Parteien in Zweifel gezogen und das Hauptgewicht ohne Not auf ihre interne Vereinsstruktur gelegt wird ²⁾. Die Forderung nach Demokratisierung kann so - vielleicht unbewußt - zu einer Form des Antiparteienaffekts werden.

In den Massenparteien waren die Parteiführungen durch die Zustimmung ihrer Mitglieder zu politischem Handeln legitimiert. Inzwischen haben sich die Führungspositionen von ihren alten Legitimationsgrundlagen gelöst. Man könnte den Vorgang analog der Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt in Publikumsgesellschaften ohne Großaktionäre sehen, denn die Parteimitglieder können an Einfluß wohl mit dem Heer der Kleinaktionäre verglichen werden. Die Leitung hat ihre Abhängigkeit vom Aktionär mit anderen Abhängigkeiten vertauscht. Banken, Regierung, Geschäftspartner, kurz die Summe ihrer wirtschaftlichen Verbindungen steuern sie ebenso wie sie wiederum die anderen mitsteuert. Der Erfolg eines relativen wirtschaftlichen Gleichgewichts legitimiert das Führungspersonal ebenso, wie die geglückte Kompromißformel den Parteiführer. Das Bild des freischaltenden Eigentümers und Politikers hat in einer interdependenten Gesellschaft keinen Erkenntniswert mehr. Die Verflechtung aller mit ihren ungezählten Abhängigkeiten garantiert die Gleichordnung der vielen im Pluralismus. Die Politiker haben deshalb in der Regel nicht dem souveränen und subjektiven Gewissen zu folgen, sie sind der konkreten Gesellschaft und ihren Kräften verpflichtet, dort liegt der Grund ihrer Legitimität. Um mit Riesman zu sprechen: Die Parteien sind nicht mehr innengeleitet, an abstrakten Werten - Programmen mit unbedingter Geltungskraft - orientiert, sondern außengeleitet; sie fangen mit ihren komplizierten Radargeräten die Signale der Gesellschaft auf und verarbeiten und koordinieren sie. Die Freiheit wird durch den Ausgleich der Gruppenmächte gewahrt. Die politischen Parteien, die diese Aufgabe wahrnehmen, legitimieren sich, indem sie die Freiheit bewahren.

1) Hans Huber, Staat und Verbände, S. 13

2) Günther Willms, aaO, S. 17 ff.

Aber auch über die traditionelle und formale Struktur der Parteien darf man nicht vorschnell absprechen. Sie liefert der Partei Nachwuchs und erhält sie bis in die kleinste Gemeinde lebendig und verhindert notfalls den Mißbrauch der Macht: im Regelfall wird sie nur akzeptieren, was schon festliegt, auf ihre weitergehenden Rechte wird sie sich nur im Ausnahmezustand des Konflikts besinnen.

Die politischen Parteien legitimieren sich nicht mehr an der Einhaltung der formalen Prozeduren der innerparteilichen Willensbildung, wie sich die staatliche Autorität nicht mehr durch "Legalität" rechtfertigt, sondern dadurch, daß es ihnen gelingt, eine offene, freiheitliche Gesellschaft zu erhalten. Beide Vorstellungen sind, wie wir gesehen haben, sehr weitreichend und die Auswirkungen ihrer Auflösung sind keineswegs abzusehen.

3. DIE PARTEITYPEN IN DER LITERATUR

Duverger hat die politischen Parteien historisch fortschreitend von der Honoratiorenpartei über die demokratische Massenpartei zur totalitären Massenpartei beschrieben. Während die ersten beiden Typen in der Logik des Demokratisierungsprozesses aufeinander folgen, spricht für die scheinbare Folgerichtigkeit, mit der der dritte Typus an sie anschließt, nichts als der zeitliche Ablauf.

Sigmund Neumann ¹⁾ hatte schon früher den Weg von der liberalen Repräsentationspartei zu demokratischen und schließlich absolutistischen (totalitären) Integrationspartei aufgezeigt. Die Typen Neumanns und Duvergers unterscheiden sich jedoch in einigen Punkten: Neumann stellt den Rückgang der Honoratiorenstruktur und das Vordringen der "Sachverwalter konkreter Interessen" fest ²⁾. Die Programme der Parteien und die Ideologien treten hinter der täglichen Ausgleichsarbeit zurück ³⁾ und die Struktur beginnt Züge der amerikanischen Parteien anzunehmen ⁴⁾. Gleichwohl nähert er sich wieder dem Typ der kohärenten Massenpartei, wenn er schreibt: "... hier werden nicht die sogenannten politischen Bünde, sondern die modernen Parteien in ihrem zunehmend bündischen Charakter untersucht" ⁵⁾. Der Anspruch der Integrationspartei an den Menschen ist "unvergleichlich größer" ⁶⁾, sie wendet sich an die ganze Person, greift in

1) Sigmund Neumann, aaO, S. 108 f., wiederholt mit Abwandlungen in: Parteien in der Bundesrepublik, eingel. von S. Neumann, S. XXX und Toward a comparative study of political parties, in: Modern Political Parties, Approaches to comparative Politics, Ed. by S. Neumann, S. 403, Max G. Lange, Politische Soziologie.

2) Sigmund Neumann, Die Deutschen Parteien, S. 104

3) Ders., aaO, S. 106 f.

4) Ders., aaO, S. 108

5) Ders., aaO, S. 98, Anm. 1

6) Ders., aaO, S. 109

alle Lebensbezirke ein und begleitet ihn "von der Wiege bis zur Bahre". Schließlich sieht auch er wie Duverger die demokratische Integrationspartei als Übergangstypus zur absolutistischen Integrationspartei, der totalitären Massenpartei, an ¹⁾.

Ein anderer Gang der Entwicklung wird zwar angedeutet, wenn er dem Zentrum "besondere Möglichkeiten, vielleicht für die Zukunftsgestaltung der deutschen Parteien überhaupt ..." zuspricht ²⁾, die er in dessen "Streben nach Ausgleich" sieht ³⁾.

Diese Anfänge waren jedoch in der politischen und gesellschaftlichen Situation am Anfang der dreißiger Jahre nicht wirksam genug, um ein gemeinsames Bild aller Parteien abzugeben.

Die letzteren Merkmale hat Neumann im Blick auf die politischen Parteien der fünfziger Jahre, auch die der Bundesrepublik Deutschland, besonders hervorgehoben, ohne die ersteren aufzugeben ⁴⁾. Dieser Versuch hat die Unvereinbarkeit der Elemente des Typs noch stärker hervortreten lassen. Er will weder bürgerliche Interessenpartei, noch sozialistische Klassenpartei ⁵⁾ sein und bewahrt doch deren wesentliche und unvereinbare Züge. Der Begriff der kohärenten Massen- oder Integrationspartei ⁶⁾, in dem der bürgerlichen Interessenpartei die sozialistische Klassenpartei entgegentritt, ist jedoch einer gesellschaftlichen Situation fremd, in der die Klassegegensätze des industriellen Sektors ihre Vordringlichkeit verloren haben und keine politischen Entscheidungen mehr determinieren ⁷⁾. Sie hat keine Funktion mehr in dieser Gesellschaft, die keinen gänzlichen Ausschluß von der Teilhabe an der Willensbildung mehr kennt, solange ihr Antagonismus nicht diktatorisch verdeckt wird.

Die von Neumann und seinen Schülern heute beobachteten Sachverhalte treffen durchaus zu, der in sich widersprüchliche Terminus wird jedoch besser vermieden ⁸⁾.

Den neuen Parteityp glaubten wir, Theodor Schieder folgend ⁹⁾, am deutlichsten mit der Bezeichnung: Koordinationspartei zu treffen.

Neben ihm tritt eine Anzahl von Begriffen, deren Inhalt von Autor zu Autor wechselt. Der Begriff der Kaderpartei, der offensichtlich eine Paraphrase des französ-

1) Sigmund Neumann, aaO, S. 109 f.

2) Ders., aaO, S. 42

3) Ders., aaO, S. 44

4) Vgl. oben S. 98 Anm. 1, S. 100 Anm. 1

5) Vgl. oben S. 27 ff.

6) Vgl. oben S. 27 ff.

7) Vgl. oben S. 35

8) Werner Conze, Nachwort zu Robert Michels, aaO, S. 401 stellt den Niedergang der Integrationsparteien im Sinne der Massenpartei fest.

9) Theodor Schieder, aaO, S. 167

sischen "parti de cadre" ist, der am besten als "Honoratiorenpartei" übersetzt wird, findet sich im Parteiengutachten ¹⁾ für die Koordinationspartei, während er bei v. d. Heydte/Sacherl ²⁾ lediglich dem Typus der Massenpartei entgegengesetzt wird und unklar bleibt. Für die Koordinationspartei tritt auch der Terminus "Rahmenpartei" auf ³⁾, der jedoch in der deutschen Übersetzung Duvergers von Siegfried Landshut ⁴⁾ für die Honoratiorenpartei erscheint. Diese Verwirrung ließ es geraten erscheinen, den Begriff zu meiden. Er ist jedenfalls dort, wo er die heutige Funktion und Struktur der politischen Partei trifft, inhaltsgleich mit dem Begriff der Koordinationspartei, die den Rahmen für die Auseinandersetzung verschiedenartigster Interessen abgibt. Der Terminus "Platform-Partei", der aus den USA stammt, bezieht sich auf das gleiche Phänomen; er orientiert sich an der Ausrichtung der Parteien auf Wahlkämpfe und den für diesen Zweck zusammengestellten Wahl-Plattformen, die die Heterogenität und Ideologiearmut der amerikanischen Parteien widerspiegeln. ⁵⁾

1) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 26 f.

Theodor Schieder, aaO, S. 165 f.

2) Fr. A. v. d. Heydte und Karl Sacherl, aaO, S. 179

3) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 26 f. .

Theodor Schieder, aaO, S. 166 f.

4) Maurice Duverger, Die politischen Parteien, vgl. oben S. 26 Anm. 3

5) Vgl. oben S. 30 Anm. 4.

Maurice Duverger, aaO, S. 24

V. SCHLUSSWORT

Mit dem Auftreten der Koordinationspartei als vorbildlicher Struktur tritt die deutsche Parteiengeschichte in eine neue Epoche. Die "Weltanschauungen", die bisher eine ihrer Eigenarten ausmachten, sind im Schwinden, da jede Partei, die Bestandteil der pluralistischen Gesellschaft ist, ihren eigenen Pluralismus in sich auszuhalten hat. Jeder oberste Wert, der sich nicht darauf beschränkt, diese Gesellschaft als offene zu erhalten, ist die theoretische Entsprechung einer realen Diktatur. Die Ideologien, die eine Erbschaft des Obrigkeitsstaats und der Klassengesellschaft waren, werden zu einer allgemein akzeptablen "Orientierung am Gemeinwohl" (Grewe) verdünnt, in der das Ideal der Überparteilichkeit ein letztes Mal anklingt.

Indem sich die Parteien von dieser Herkunft lösen, erreichen sie anscheinend nun auch in Deutschland jenes Reifestadium, das für uns die beispielhafte Entwicklung in den Vereinigten Staaten bedeutet. Diese Angleichung setzt jedoch voraus, daß die Klassenspaltung innerhalb der Gesellschaft überwunden wird. Denn "eine Haupterklärung für die Verzögerung im Aufstieg des Parteiensystems und im Wachsen der Einsicht in das Wesen der politischen Partei ist die Klassenteilung der Staaten, in denen die Demokratie entstand. Im oligarchischen Staat waren die Klasseninteressen über alle anderen erhaben. Die Opposition gegen die Machtinhaber war zugleich auch die Opposition untergeordneter Klassen gegen die Unterdrückung durch die herrschende Klasse. Erst mußte die Trennung zwischen Klasse und Partei vollzogen werden, dann erst konnte das Parteiensystem sich entwickeln ... Ohne diese Trennung ... gibt es keine fundamentale Übereinstimmungen, die die Entscheidung ... durch die Mehrheit als rechtmäßig anerkennt" ¹⁾.

Nach v. d. Gablentz "ist es nicht gelungen, die Klassenspaltung unseres Volkes zu überwinden" ²⁾ und Gehlen stellt fest, daß "das deutsche Volk in letzten Grundfragen disharmonisiert ..." ³⁾. In die gleiche Richtung deuten die Arbeiten von Dahrendorf ⁴⁾ und Popitz ⁵⁾.

1) Sigmund Neumann, aaO, S. 10, 34, 76.

R. M. MacIver, aaO, S. 202, 208: "Der Charakter des Parteiensystems spiegelt in den einzelnen Ländern sehr deutlich deren jeweiliges Klassengefüge wieder."

Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 31, zit. oben S. 80 Anm. 3

2) Otto Heinrich v. d. Gablentz, Die versäumte Reform, S. 19

3) Arnold Gehlen, Industriegesellschaft und Staat, in: Wort und Wahrheit, S. 667 (1956)

4) Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft

5) H. Popitz, H. P. Bahrdt, E. A. Jüres, H. Kesting, Das Gesellschaftsbild des Arbeiters

Die Existenz von Parteien, die einen Verfassungswandel im Auge haben, ist indessen tödlich für einen demokratischen Staat. Erst wenn die gesellschaftliche Situation, in der die ideologisierten Klassenparteien entstanden sind, bereinigt ist, werden sie sich soweit wandeln können, daß sie Parteien nach amerikanischem Muster werden. Ihr Zustand im heutigen Westdeutschland bestätigt jedenfalls die Beobachtungen und Befürchtungen der oben genannten Autoren. Dieser Zustand kann nicht durch einen künstlichen und forcierten Wandel der Parteistrukturen übersprungen und verdeckt werden; die Parteien können nur mit der Gesellschaft reifen. Durch die Entwicklung zur Koordinationspartei wird die freiheitliche Demokratie nicht, wie manche annehmen, gefährdet. Denn wo der Bürger nicht mehr in der Lage ist, sich in der Gesellschaft zu orientieren, wo die handelnde Einheit nicht mehr das Individuum, sondern die Gruppe ist, scheint es fraglich, ob die demokratische Substanz noch in den sich zu Plebisziten entwickelnden Wahlen, die manipulierbar sind, beheimatet ist, oder im Prozeß der Willensbildung zwischen den interessierten Gruppen, die die gesellschaftliche Situation durchschauen. Durch diese Verlagerung des Schwerpunkts rückt auch die Willensbildung innerhalb der Parteien mit ihrer schmalen Mitglieder- und Funktionärsbasis in das rechte Verhältnis zu derjenigen, die zwischen ihnen und den Repräsentanten der gesellschaftlichen Großorganisationen stattfindet.

Unsere Arbeit ist ein Versuch, diese Tendenzen bewußt zu machen und damit zu fördern, aber auch auf die Gefahren hinzuweisen, die mit einem Substanzschwund der Parteien verbunden sind. Die fundamentale Gefährdung ihrer Existenz ist die der Freiheit selbst, denn diese ist heute weniger denn je das Produkt eines gesellschaftlichen Mechanismus, sondern der sittlichen Kraft derer, die Macht ausüben. Überlassen sie sich widerstandslos der Schwerkraft der Entwicklung, so ist das Ende der Freiheit abzusehen. Wer aber der Ansicht ist, "die Labilität einer vortotalitären Ordnung ... müsse ... ausgehalten werden ..." 1), wird den politischen Parteien zu Hilfe eilen.

1) Waldemar Besson, aaO, S. 371

LITERATURVERZEICHNIS

- | | |
|----------------------------------|---|
| Achinger, Hans | Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1958 |
| Adorno, Theodor W. | Minima Moralia, Reflexionen aus dem beschädigten Leben, Frankfurt a. M. 1951 |
| - | Noten zur Literatur II, Frankfurt a. M. 1961 |
| - | Prismen, Kulturkritik und Gesellschaft, Frankfurt 1955 |
| - und Max Horkheimer | Dialektik der Aufklärung, Philosophische Fragmente, Amsterdam 1947 |
| Allemann, Fritz René | Das deutsche Parteiensystem, Der Monat, 5. Jg., 1953, Heft 52, S. 365 ff. |
| - | Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956 |
| Bachof, Otto und Ernst Forsthoff | Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in VVDStRL, Berlin 1954, Heft 12 |
| Ballweg, Ottmar | Zu einer Lehre von der Natur der Sache, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Basel 1960 |
| Barzel, Rainer | Die geistigen Grundlagen der politischen Parteien, Bonn 1947, 2. Aufl. unter dem Titel: Die deutschen Parteien, Geldern 1952 |
| Baumgarten, Eduard | Versuch über mögliche Fortschritte im theoretischen und praktischen Umgang mit Macht, in Studium Generale, 1951, Heft 9, S. 540 ff. |
| Bendix, Reinhard | Herrschaft und Industriearbeit, Frankfurt a. M. 1960 |
| Benjamin, Walter | Schriften, Frankfurt a. M. 1955 |
| Bergstraesser, Arnold | Politik in Wissenschaft und Bildung, Freiburg 1961 |
| Bergsträsser, Ludwig | Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 8. und 9. Aufl., München 1955 |

- Bergsträsser, Ludwig Die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Laupheim 1954
- Besson, Waldemar Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928 bis 1933, Stuttgart 1959
- Bluntschli, I. C. Charakter und Geist der politischen Parteien, Nördlingen 1869
- Böckenförde, E. W. Gesetz und gesetzgebende Gewalt, Berlin 1958
- Der allgemeine Gleichheitssatz und die Aufgabe des Richters, Berlin 1957
- Der deutsche Katholizismus im Jahre 1933, in Hochland, 53. Jg., 1961, Heft 3, S. 215 ff.
- Bracher, Karl Dietrich Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, eingeleitet von Hans Herzfeld (Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Band 4) 2. Aufl. Stuttgart und Düsseldorf 1957
- Breitling, Rupert Die Verbände in der Bundesrepublik (Schriften der Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik, Band 8), Meisenheim 1954
- Buchheim, Karl Geschichte der christlichen Parteien in Deutschland, München 1953
- Calkers, Fritz van Wesen und Sinn der politischen Parteien, 2. Aufl., Tübingen 1930
- Conze, Werner Die Krise des Parteienstaats in Deutschland 1929 - 32, Historische Zeitschrift 178 (1954), S. 47 ff.
- Nachwort zu Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Neudruck der 2. Aufl. von 1925
- Einleitung zu Matthias, E. und Morsey R.: Das Ende der Parteien 1933, Düsseldorf 1960

- | | |
|----------------------|---|
| Cortes, Juan Donoso | Drei Reden, Zürich 1948 |
| - | Der Staat Gottes, Karlsruhe 1933 |
| Dahrendorf, Ralf | Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957 |
| - | Industrie- und Betriebssoziologie, Berlin 1956 |
| Deuerlein, Ernst | CDU/CSU 1945 - 57, Köln 1957 |
| Dierig, Günther | Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in JZ 1953, S. 193 |
| Dresbach, August | Der Bundeskanzler und die Verbände, FAZ vom 27.2.1960 |
| Duverger, Maurice | Les Partis Politiques, 3. Aufl., Paris 1958 |
| - | Die politischen Parteien, übersetzt von Siegfried Landshut, Tübingen 1959 |
| - | Partis Politiques et classes sociales en France, Paris 1955 |
| Eisermann, Gottfried | Soziologie der Politik, in: Die Lehre von der Gesellschaft, herausg. von G. Eisermann, Stuttgart 1958 |
| Eschenburg, Theodor | Die Herrschaft der Verbände, Stuttgart 1955 |
| - | Die Allparteienregierung, in: Die Zeit vom 12.12. 1958 |
| - | Der Beamte in Partei und Staat, Frankfurt a. M. 1952 |
| - | Staat und Gesellschaft in Deutschland, 2. Aufl. 1957 |
| - | Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik, in: Forschungen zu Staat und Verfassung, Festgabe für Fritz Hartung, Berlin 1958, S. 403 ff. |

- | | |
|----------------------|---|
| Ferrero, Gugliermo | Macht, Bern 1947 |
| Finer, Herman | Der moderne Staat, Theorie und Praxis,
Stuttgart-Düsseldorf 1958 |
| - | S.E.: Die anonyme Macht, der englische Lobbyismus als Modellfall, Köln-Opladen 1960 |
| Flechtheim, Ossip K. | Die deutschen Parteien seit 1945,
Berlin-Köln 1955 |
| - | Bund und Länder in der Sicht der Parteien,
in: Z. für Politik, 4. Jg. Berlin 1957, Heft 4,
S. 348 ff. |
| - | Politische Entwicklung und Finanzierung der CDU,
in: Die Neue Gesellschaft, 5. Jg., Bielefeld 1958,
Heft 3, S. 182 ff. |
| - | Die Zukunft der amerikanischen Parteien, in:
Aus Geschichte und Politik, Festschrift für
Ludwig Bergsträsser, Düsseldorf 1954 |
| Forsthoff, Ernst | Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 6. Aufl.,
München-Berlin 1956 |
| - | Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats (mit
Otto Bachof), in: VVDStRL, Berlin 1954, Heft 12 |
| - | Verfassungsprobleme des Sozialstaats, Münster 1954 |
| - | Der Jurist in der industriellen Gesellschaft, in:
NJW 1960, S. 1273 |
| - | Über Maßnahmegesetze, in: Gedächtnisschrift für
Walter Jellinek, München 1955 |
| - | Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht, in: DVBl. 1957, S. 114 |

- Forsthoff, Ernst, Die politischen Parteien im Verfassungsstaat,
Loewenstein, Karl u. Matz, E. Tübingen 1950
- Forsthoff, Ernst Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren
Ordnung der Parteien, in: DRZ 1950, S. 313
- Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Fest-
schrift für Carl Schmitt, Berlin 1959
- Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart 1938
- Fourastié, Jean Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts,
Köln-Deutz 1954
- Franzel, Emil Wesen und Wandlung der Parteien, in: Neues Abend-
land, 12. Jg., München 1957, Heft 3, S. 237 ff.
- Fraenkel, Ernst Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente
im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958
- Freyer, Hans Die Idee der Freiheit im technischen Zeitalter, in:
Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959
- Industrielle Gesellschaft, in: Staatslexikon der
Görres-Gesellschaft, Freiburg 1959
- Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, Stuttgart 1955
- Die weltgeschichtliche Bedeutung des 19. Jahrhunderts
Kiel 1951
- Friedrich, Carl, J. Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-
Heidelberg 1953
- Gablentz, Otto-Heinrich Autorität und Legitimität im heutigen Staat, in:
von der Z. für Politik, Berlin 1958, S. 5
- Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher
Kräfte, Berlin 1952
- Die versäumte Reform, Zur Kritik der westdeutschen
Politik, Köln-Opladen 1960

- Gagel, Walter Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien 1848 - 1918, Düsseldorf 1958
- Galbraith, John Kenneth Gesellschaft im Überfluß, München-Zürich 1959
- Gehlen, Arnold Bürokratisierung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 3. Jg. 1950/51, S. 195 ff.
- Die gesellschaftliche Situation in unserer Zeit, in: Anthropologische Forschung, Reinbeck 1961
- Industriegesellschaft und Staat, in: Wort und Wahrheit, Monatsschrift für Religion und Kultur, 11. Jg. 1956, Heft 9, S. 665 ff.
- Die Seele im technischen Zeitalter, Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft, Hamburg 1957
- Giese, Friedrich Parteien als Staatsorgane, in: AöR, Band 80, 1953/54, S. 377 ff.
- Glum, Friedrich Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München 1950
- Gorer, Geoffrey Die Amerikaner, Eine völkerpsychologische Studie, Hamburg 1956
- Grewe, Wilhelm Parteienstaat - oder was sonst?, in: Der Monat, 3. Jg., 1951, Nr. 36, S. 563 ff.
- Zum Begriff der politischen Partei, in: Festschrift für Erich Kaufmann, Stuttgart 1950
- Habermas, J., von Friedeburg L., Oehler Chr., Weltz F. Student und Politik Neuwied, 1961
- Hegel, G.W.F. Grundlinien der Philosophie des Rechts, Hamburg 1955

- | | |
|---|---|
| Heller, Herman | Staatslehre, Leiden 1934 |
| Hennis, Wilhelm | Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, Tübingen 1957 |
| Hermens, F. A. | Demokratie oder Anarchie, Frankfurt 1951 |
| Hesse, Konrad | Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL, Heft 17, Berlin 1959 |
| Heydt, Friedrich August von der und Sacherl, Karl | Soziologie der deutschen Parteien München 1955 |
| Hirsch-Weber, Wolfgang und Schütz, Klaus | Wähler und Gewählte, Eine Untersuchung der Bundestagswahlen 1953. Unter Mitarbeit von Peter Schran, Martin Virchow u. a., eingeleitet von Otto Stammer, Berlin-Frankfurt 1957 |
| Höhn, Reinhard | Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, Hamburg 1934 |
| Horkheimer, Max | Anfänge der bürgerlichen Geschichtsphilosophie, Stuttgart 1930 |
| - und Adorno, Th. W. | Dialektik der Aufklärung, Philosophische Fragmente, Amsterdam 1947 |
| Huber, Ernst Rudolf | Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Tübingen 1953 |
| Huber, Hans | Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Giacometti, 1953, S. 59 ff. |
| - | Staat und Verbände, Tübingen 1958 |
| - | Die Umwälzung im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Ordo, Band 7, 1955, S. 189 |
| Jaspers, Karl | Die geistige Situation der Zeit, 3. Aufl., Berlin-Leipzig 1932 |

- Jaspers, Karl Wahrheit, Freiheit und Friede, Ansprache vor dem
Börsenverein des deutschen Buchhandels, in: FAZ
vom 30. 9. 1958
- Kaegi, Werner Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des
Staates, Zürich 1945
- Kafka, Gustav E. Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen
Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL, Heft
17, Berlin 1959
- Kaiser, Joseph H. Die Repräsentation organisierter Interessen,
Berlin 1956
- Kelsen, Hans Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl.,
Tübingen 1929
- Kendziora, Johanna Der Begriff der politischen Partei im System des
politischen Liberalismus, Bottrop 1935
- Kindler, Karl Friedrich Der Antiparteienaffekt in Deutschland, in:
Gesellschaft, Staat, Erziehung, 3. Jg., Stuttgart
1958, Heft 3, S. 107 ff.
- Kirchheimer, Otto Parteistruktur und Massendemokratie in Europa,
in: AöR, Band 79, 1954, S. 301 ff.
- König, René (Hrsg.) Soziologie, Frankfurt 1958
- Kracauer, Siegfried Von Caligari bis Hitler, Ein Beitrag zur Geschichte
des deutschen Films, Hamburg 1958
- Die Angestellten, Eine Schrift vom Ende der
Weimarer Republik, mit Einführung von E.P.
Neumann, Allensbach-Bonn 1959
- Kraus, Karl Die dritte Walpurgisnacht, München 1955
- Lange, Max G. Politische Soziologie, 1961
- Lasalle, Ferdinand Politische Reden und Schriften, herausg. von
Erich Blum, 3 Bände, Leipzig o.J.

- Leibholz, Gerhard Die Bedrohung der Freiheit durch die Macht des Gesetzgebers, in: Universitas, 1959, S. 459 ff.
- Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Düsseldorf 1951, Band 3, S. 399 ff.
- Strukturwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, in: Studium Generale, 4. Jg., Heft 9, 1951
- Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958
- Die verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: DVBl., 1950, S. 640 ff.
- Volk und Partei im deutschen Verfassungsrecht, in: DVBl., 1950, S. 195 ff.
- und Reif, Hans Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien. Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages in Frankfurt 1951, S. 1 ff.
- Lepsius, R. Industrie und Betrieb, in: Soziologie, herausgegeben von R. König
- MacIver, R. M. Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft, Frankfurt 1952
- Marx, Karl Die Frühschriften, herausg. von Siegfried Landshut, Stuttgart 1934
- Matthias, E. und Morsey R. Das Ende der Parteien 1933, mit einem Vorwort von Werner Conze, Düsseldorf 1960
- Menger, Christian Friedrich und Werhahn, H. Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL, Berlin 1957, Heft 15
- Zur verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen politischen Parteien, AöR, Band 78, 1952/53, S. 149 f

- Merkatz, Hans Joachim von Das Parteiwesen in Deutschland, in: Die politische Meinung, 4. Jg., Bonn 1959, Heft 32
- Michels, Robert Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Neudruck der 2. Aufl. von 1925, Stuttgart o.J., mit einem Nachwort von Werner Conze
- Mills, C. Wright Die Konsequenz - Politik ohne Verantwortung, München 1959
- Menschen im Büro, Ein Beitrag zur Soziologie der Angestellten, Köln-Deutz 1955
- Morstein-Marx, Fritz Betrachtungen zum amerikanischen Parteiwesen, in: AöR, Band 79, 1953/54, S. 269 ff.
- Mosca, Gaetano Die politische Klasse, Zürich 1950
- Nell-Breuning, Oswald von Wirtschaft und Gesellschaft heute, Band 2, Zeitfragen, Freiburg 1957
- Neumann, Sigmund Die deutschen Parteien, Wesen und Wandel nach dem Kriege, Berlin 1932
- Einleitung zu: Parteien in der Bundesrepublik, siehe dort
- (Hrsg.) Modern political parties, 3. Aufl., Chicago 1958
- Toward a comparative study of political parties, in: Modern political parties, 3. Aufl., Chicago 1958
- Nipperdey, Thomas Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, Düsseldorf 1961
- Noelle, Elisabeth Auskunft über die Parteien, Allensbach 1955

- Parteien in der Bundesrepublik, Studien zur Entwicklung der deutschen Parteien bis zur Bundestagswahl 1953, mit Beiträgen von M.G. Lange, G. Schulz, K. Schütz, A. Bauer, R. Holzgräber, M. Virchow, eingeleitet von Sigmund Neumann, Stuttgart-Düsseldorf 1955
- Peters, Hans Die Kandidatenaufstellung für freie demokratische Wahlen, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamt-deutschen Verfassung, Festschrift für H. Nawiasky, München 1956, S. 341 ff.
- Plessner, Helmuth Die verspätete Nation, Über die Verführbarkeit bürgerlichen Geistes, Stuttgart 1959
- Popitz, H., Bahrdt, H.P., Jüres, E.A., Kesting, H. Das Gesellschaftsbild des Arbeiters, Tübingen 1957
- Technik und Industriearbeit, Tübingen 1957
- Pross, Harry Die Zerstörung der deutschen Politik, Dokumente 1871 - 1933, Frankfurt 1959
- Der deutsche Kulturpessimismus, in: Deutsche Zeitung vom 1.11.1958
- Rabus, Günther Die innere Ordnung der Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, in: AöR, Band 78, 1952, S. 163 ff.
- Radbruch, Gustav Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz-Thoma, Band 1, Tübingen 1930, S. 285 ff.
- Raiser, Ludwig Vertragsfreiheit heute, in: JZ, 1958, S. 3 ff.
- Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl., Frankfurt-Berlin 1958

- Reif, Hans und
Leibholz, Gerhard Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung
der Parteien, Verhandlungen des 38. Deutschen
Juristentages in Frankfurt 1951, S. 1 ff.
- Riesman, David, Denney,
Reuel, Glazer, Nathan Die einsame Masse, Eine Untersuchung der Wand-
lungen des amerikanischen Charakters, mit einer
Einführung von Helmut Schelsky, Hamburg 1958
- Sacherl, Karl und
Fr. A. v.d. Heydte Soziologie der deutschen Parteien,
München 1955
- Samuelson, Paul A. Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Köln-Deutz 1958
- Schelsky, Helmut Industrie- und Betriebssoziologie, in: Gehlen/
Schelsky: Soziologie, ein Lehr- und Handbuch
zur modernen Gesellschaftskunde, Düsseldorf-
Köln 1955
- Wandlungen der deutschen Familie der Gegenwart
3. Aufl., Stuttgart 1955
- Scheuner, Ulrich Grundfragen des modernen Staates, in: Recht,
Staat, Wirtschaft, Band 3, S. 126 ff., Düsseldorf
1951
- Schieder, Theodor Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit,
München 1958
- Schmitt, Carl Die Diktatur, Berlin 1925
- Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parla-
mentarismus, 2. Aufl., Berlin 1926
- Gespräch über die Macht und den Zugang zum
Machthaber, Pfullendorf 1954
- Der Hüter der Verfassung, München 1931
- Legalität und Legitimität
München-Leipzig 1932

- Schmitt, Carl Rechtsstaatlicher Verfassungsvollzug, Ein Rechtsgutachten, 1952
- Römischer Katholizismus und politische Form, Hellerau 1923
- Staat - Bewegung - Volk, die Dreigliederung der politischen Einheit, Hamburg 1933
- Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches, Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, Hamburg 1934
- Verfassungslehre, München 1928, Neudruck 1954
- Sell, Friedrich C. Die Tragödie des deutschen Liberalismus, Stuttgart 1953
- Sontheimer, Kurt Romantiker der mittelständischen Revolution, Der Tatkreis und die Intellektuellen in der Endzeit der Weimarer Republik, in: FAZ vom 1.7.1959
- Stammer, Otto Politische Soziologie, in: Gehlen/Schelsky, Soziologie, Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde, Düsseldorf-Köln 1955
- Sternberger, Dolf Lebende Verfassung, Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim 1956
- Parteien, Fraktionen, Regierungen, in: Z. für Politik, 2. Jg., Berlin 1955, S. 85 ff.
- Sultan, H. Zur Soziologie des modernen Parteiensystems, Archiv für Sozialwiss. und Sozialpol., Band 55, 1926
- Sulzbach, Walter Politische Parteien, in: Handwörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1959
- Treue, Wolfgang Die deutschen Parteien, Wiesbaden 1961

- Tocqueville, Alexis de Die Demokratie in Amerika, Frankfurt 1956
- Triepel, Heinrich Die Staatsverfassung und die politischen Parteien
- Unkelbach, Helmut Grundlagen der Wahlsystematik, Göttingen 1956
- Veblen, Thorstein Die Theorie der feinen Leute, Köln-Berlin 1958
- Vulpus, Axel Die Allparteienregierung, Freiburg 1957
- Weber, Max Gesammelte politische Schriften, herausg. von J. Winckelmann, 2. Aufl., eingeleitet von Theodor Heuss, Tübingen 1958
- Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, 4. Aufl., Tübingen 1947, Band 1, S. 120 ff.
- Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, herausg. von J. Winckelmann, mit einer Einleitung von Eduard Baumgarten, Stuttgart 1956
- Wirtschaft und Gesellschaft, 4. Aufl., herausg. von J. Winckelmann, Tübingen 1956
- Weber, Werner Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl., Stuttgart 1958
- Weinkauff, Hermann Ansprache zur Eröffnung des Bundesgerichtshofs in Karlsruhe am 8.10.1950, in: NJW 1950, S. 815 f.
- Werhahn, H. und Menger, Ch. Fr. Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL, Berlin 1957, Heft 15
- Wieacker, Franz Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, Göttingen 1952
- Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtbücher und die Entwicklung der modernen Gesellschaft, Karlsruhe 1953

- Wildenmann, Rudolf Partei und Fraktion, Ein Beitrag zur Analyse der politischen Willensbildung und des Parteiensystems in den Landesregierungen, Meisenheim 1954
- Willgerodt, Hans Zum Problem der Wirtschaftsverbände, in: Ordo, Band 7, 1955, S. 257 ff.
- Willms, Günther Aufgabe und Verantwortung der politischen Partei, Karlsruhe 1958
- Wössner, Jakobus Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandwesens (Die Verbands-Gesellschaft), Tübingen 1961

LEBENS LAUF

Am 14.12.1934 wurde ich in Lörrach als Sohn des Rechtsanwalts Friedrich Vortisch und seiner Ehefrau Ethel geb. Freiin Pergler von Perglas geboren. Dort besuchte ich die Volksschule und das humanistische Hebelgymnasium bis zur Reifeprüfung im Frühjahr 1954. Vom Sommersemester 1954 an studierte ich in Freiburg, Kiel, Frankfurt und wiederum in Freiburg Rechts- und Staatswissenschaften. Am 10. Dezember 1957 bestand ich das Referendarexamen mit der Note "voll befriedigend" und am 22.6.1961 das Assessorexamen mit der Note "befriedigend". Danach war ich als Rechtsanwalt in Frankfurt/M. tätig und ließ mich im Januar 1963 in Lörrach, als Rechtsanwalt, assoziiert mit meinem Vater, nieder.

Am 16. April 1962 schloß ich mit Helga geb. Krauth die Ehe, aus der zwei Kinder hervorgegangen sind.

